



**GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE  
EMPRESAS**

**2019/20**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**LINEAS E INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA  
CORRESPONSABILIDAD FISCAL**

**LINES AND INSTRUMENTS FOR IMPROVING TAX  
RESPONSABILITY**

AUTORA: MONTSERRAT GÓMEZ BUSOM

DIRECTORA: NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

DICIEMBRE 2019

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	1
ABSTRACT .....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL .....	4
2.1. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN ESPAÑA: .....	4
2.1.1. Descentralización del gasto.....	4
2.1.2. Descentralización de los ingresos .....	6
3. RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA .....	9
3.1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN .....	10
3.1.1. Sistema de transferencias de nivelación.....	11
3.1.2. Cesión de tributos.....	12
4. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS FORALES: PAÍS VASO Y NAVARRA .....	20
5. EL EJERCICIO DE LA CORRESPONSABILIDAD.....	23
6. CONCLUSIONES .....	28
7. ANEXO TABLAS .....	30
7.1. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IVA DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016) .....	30
7.2. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IRPF DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016) .....	31
7.3. RESULTADO DE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA IRPF DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016).....	32
7.4. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IRPF EN LAS HACIENDAS FORALES (2006-2016).....	33
7.5. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IVA EN LAS HACIENDAS FORALES (2006-2016).....	33
8. BIBLIOGRAFÍA.....	34

## **RESUMEN**

Este trabajo recoge una breve exposición de los antecedentes, desde la llegada de la Constitución Española en 1978, del modelo de financiación autonómica vigente en España. Asimismo, se detalla la estructura del modelo común seguido por la mayoría de las CCAA, así como, el régimen especial de las comunidades forales del País Vasco y Navarra. Por último, se analiza la evolución en la recaudación de diferentes tributos (IVA e IRPF) en los años más recientes de nuestra historia y la repercusión que ha tenido la política tributaria de cada gobierno autonómico en dichos ingresos.

## **ABSTRACT**

This project includes a brief explanation of the current Regions Financing Model background, since the arrival of the Spanish Constitution in 1978. Likewise, the structure of the common model followed by the majority of the regions, as well as, the special system of the privileged regions (País Vasco and Navarra) are detailed. Finally, the evolution in the collection of different taxes (V.A.T. and Personal Income Taxes) in the most recent years of our history and the tax policy impact of each autonomous government are analyzed.

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema de financiación pública, desde el punto de vista de la descentralización, nace con el propósito de que los bienes y servicios públicos deben ser ofrecidos por el nivel de gobierno que los gestione de la manera más adecuada para los ciudadanos. De esta manera, la participación en los ingresos de cada nivel de gobierno debe ser equiparable a su contribución con el gasto público. Estas ideas son conocidas como los principios de Suficiencia Financiera y Autonomía Financiera (Gimeno, J.A. 2010).

El concepto de corresponsabilidad fiscal se refiere a la relación entre el poder de actuación tributaria de cada gobierno territorial y la capacidad de decisión sobre los gastos (Gimeno, J.A. 2010). El principio de corresponsabilidad fiscal precisa de autonomía financiera en los ingresos y gastos y, de una suficiencia de ingresos que cubran dichos gastos (Fernández, N. et Al 2015).

Nuestro ordenamiento jurídico vigente no contempla un principio de rango constitucional sobre la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, este puede ser entendido gracias a los principios constitucionales de autonomía financiera (Art. 156 CE), eficacia administrativa (Art. 103 CE), eficiencia (Art. 31 CE) y economía en los gastos públicos (Art. 31 CE) (Gimeno, J.A. 2010). Sin embargo, la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional ha reconocido un sistema de financiación autonómico basado en el principio de corresponsabilidad fiscal. Así, la sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, hizo referencia por primera vez a este principio: *“(...) no cabe duda alguna de que, en los últimos años, se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómico como algo pendiente o subordinado a los PGE, a una concepción del sistema presidida por el principio de <corresponsabilidad fiscal>”*.

En este trabajo se pretende profundizar sobre la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ofrecer una visión sobre la corresponsabilidad fiscal entre los dos niveles de gobierno. El estudio se apoya en las opiniones y teorías de recientes autores en el campo de la financiación autonómica, así como, de los datos ofrecidos por las fuentes públicas del Ministerio de Hacienda y los gobiernos autonómicos.

Resulta necesario, para introducir el objeto del trabajo, mencionar los antecedentes del sistema de financiación actual. Por ello, en el apartado número 2 se expone una reconstrucción de los acontecimientos que se sucedieron posteriormente a la proclamación de la Constitución Española en 1978 desde el punto de vista de la descentralización. Siguiendo con estas líneas, en los apartados 2.2. y 2.3. se especificará el proceso descentralizados desde la vertiente de los gastos y los ingresos, respectivamente.

Más adelante, en el apartado 3 del trabajo, se comenzará a detallar el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, profundizando en su estructura: el sistema de transferencias de nivelación (apartado 3.1.1.) y la cesión de tributos (apartado 3.1.2.). Este último apartado resulta de gran interés para el trabajo ya que es analizada la evolución de la recaudación de los tributos del IVA e IRPF en las CCAA de régimen común entre los años 2006 y 2016.

El capítulo 4 hace una breve introducción a las comunidades autónomas forales y su régimen de financiación especial. De igual modo que el anterior, se realiza el seguimiento de la recaudación del IVA e IRPF en dichas haciendas, para la década comprendida entre 2006 y 2016.

Finalmente, en el apartado 5, con los datos aportados en los capítulos anteriores y la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, se desarrolla una comparación entre la recaudación real de las comunidades y la recaudación normativa

establecida por el Estado. Así, se ofrece una aproximación a las decisiones tomadas por los gobiernos autonómicos en materia de política tributaria.

Para terminar, en el capítulo 6 se exponen las principales conclusiones del trabajo.

## **2. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL**

### **2.1. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN ESPAÑA:**

El derecho a la autonomía de las regiones fue reconocido en España en 1978 con la llegada de la actual Constitución Española. De este modo, en su artículo 2 se garantiza la autonomía de las nacionalidades y se establece el principio de solidaridad entre las mismas. Asimismo, el título VIII en su artículo 137 dispone la organización territorial del Estado “*en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*” (comúnmente conocido como *Estado Autonómico*). Por último, en el artículo 156 se reconoce el derecho a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en base a los fundamentos “de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156 CE).

Hasta ese momento, España era un país con una estructura político-administrativa centralizada, con dos únicos niveles de gobierno: central y local. Éste último, en el que se incluían las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, representaba cerca de un 10% del gasto público (Pérez, F. 2002). De esta manera, las decisiones en torno a la prestación de servicios públicos recaían de manera cuantiosa en la administración central del Estado.

La Constitución Española fija dos vías diferentes para acceder a la autonomía: el procedimiento común que recoge el artículo 143 y una vía rápida de acceso en su artículo 151. Este último medio permitía la asunción de mayores competencias (con el límite de las reconocidas como exclusivas al Estado en el artículo 149.1). Si bien, la Constitución estableció, como peculiaridad a esta vía especial, que la iniciativa autonómica fuera ratificada mediante referéndum por la mayoría absoluta de los electores. Este método fue utilizado por Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco. El resto de las comunidades que accedieron mediante el procedimiento común comenzaron asumiendo las competencias establecidas en el artículo 148 de la CE. Tras los primeros cinco años, las competencias podían ser ampliadas a las dispuestas en el artículo 149 de la CE. Por el contrario, las comunidades que accedieron mediante el artículo 151, gozaron de competencias plenas sin tener que esperar cinco años. Hoy en día, las competencias del artículo 149 son asumidas por la totalidad de las comunidades (Pérez, F. 2002).

#### **2.1.1. Descentralización del gasto**

Dentro del reparto de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas se debe comprender la descentralización del gasto y los servicios públicos. Este proceso descentralizador ha sido rápido ya que en el año 1978 el Estado ejercía cerca del 91% del gasto. En comparación, en el año 2016 el Gobierno Central únicamente poseía un 56,59% del gasto público mientras que las CCAA ejercían un 32,11% y las demás entidades locales el 11,3%. En 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) catalogó a España como el país con el mayor índice de gasto en manos de las Comunidades Autónomas y gobiernos locales de la Eurozona (Sánchez, D. 2017).

Como se ha mencionado, el proceso descentralizador del gasto fue rápido, sin embargo, no se realizó de manera homogénea en todas las CCAA. Las comunidades que prefirieron desarrollar la vía común de acceso a la autonomía adquirieron poderes en el ámbito de obras públicas, regulación económica, servicios sociales y cultura. En

cambio, aquellas comunidades que se inclinaron por el procedimiento del artículo 151 consiguieron además las competencias en educación y sanidad. Es entre los años 1997 y 2001 cuando se realiza la descentralización de la educación hacia 10 CCAA. Más adelante, en diciembre de 2001 se realizaría el traspaso de competencias sanitarias a las 10 CCAA.

Por otro lado, la intensidad a la que las CCAA y entidades locales han asumido competencias de gasto ha diferido a lo largo del tiempo. En 1995, el gobierno central poseía el 68.1% del gasto público. En otras palabras, en los primeros 17 años ha reducido el sector público central en 22.9 puntos sobre el total del gasto consolidado en favor de las administraciones territoriales, lo que supone una descentralización del gasto a un ritmo de 1.3 puntos anuales del total consolidado. Entre los años 1996 y 2003, las administraciones territoriales han aumentado su gasto a un ritmo de 1.8 puntos (cinco décimas más que en el anterior periodo). Durante 2007-2008, como se puede observar en el gráfico 1, se logra un reparto del gasto equivalente entre el Gobierno Central y los Territoriales (CCAA y entes locales). Debido a los efectos de la pasada crisis económica, a partir de 2008 el Gobierno Central recupera poder sobre el gasto total (Fernández, N. et Al 2015). No es hasta 2013, cuando los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales vuelven a recobrar parte del gasto perdido durante el periodo de depresión. Según los últimos datos publicados de la OCDE, en el año 2016 el reparto del gasto era el siguiente: Administración Central un 56,59%, las CCAA un 32,11% y las entidades locales un 11,3%.

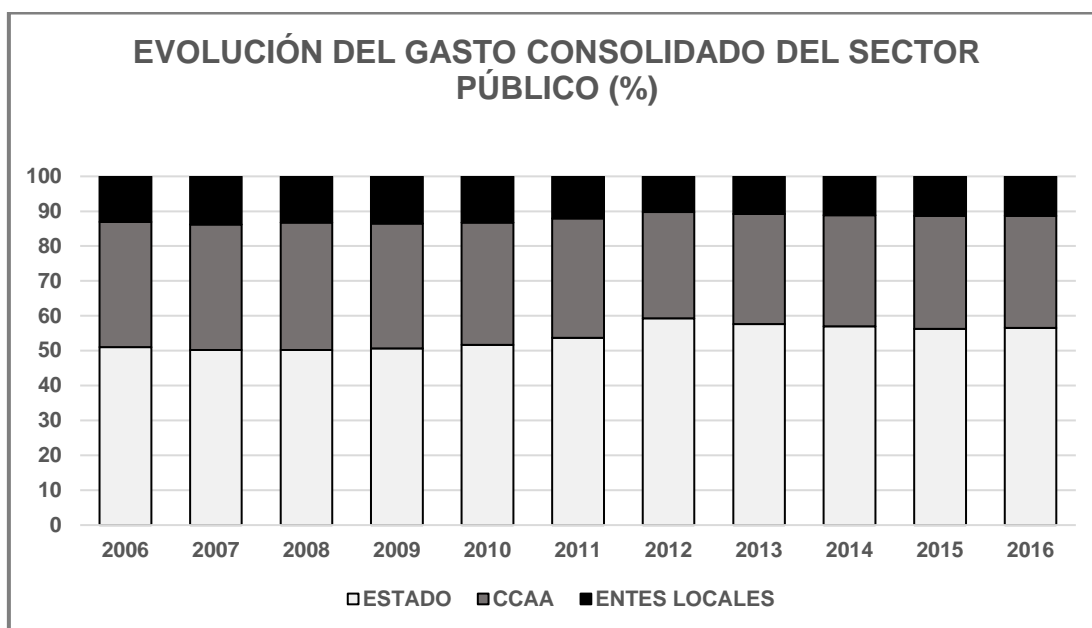


Gráfico 2.1 Evolución del gasto total consolidado. Elaboración propia a partir de los datos aportados por la OCDE (2016)

En este punto, cabe resaltar que con la llegada de la Constitución Española en 1978 se fijaron las bases de lo que se conoce como Estado de Bienestar en España. De este modo, se entiende el incremento en gasto social necesario para sostener los tres pilares básicos: educación (art. 27 CE), la Seguridad Social (art. 41 CE) y, las pensiones (art. 50 CE).

Como ejemplo, podemos ver en el pasado año 2018 en el conjunto de CCAA el gasto dedicado a la enseñanza ascendió a 39.194.437 miles de €, 60.679.053 miles

de € en sanidad suponiendo, respectivamente, un 20,47% y 32,93% del presupuesto total de ese año (Datosmacro, 2018).

En el gráfico 2.2. se puede observar la situación de España en el contexto internacional. De entre los países de la OCDE con los mismos niveles de gobierno (Central, Autonómico y Local), España se posiciona el cuarto con una mayor descentralización del gasto, por detrás de Canadá, Suiza y Bélgica. De este modo, según los datos de la OCDE, España se sitúa en un nivel similar a Alemania y, además, por delante de países como Reino Unido, Francia o Italia, cuya estructura es de dos niveles de gobierno (OCDE, 2016).

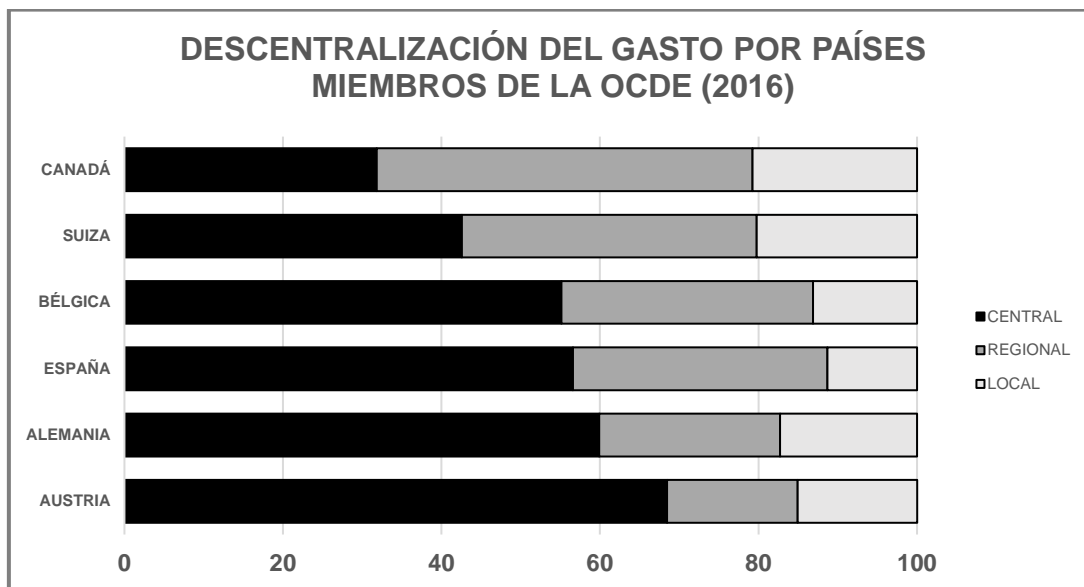


Gráfico 2.2. Descentralización del gasto de los países de la OCDE en el año 2016. Datos suministrados por la OCDE (2016).

### 2.1.2. Descentralización de los ingresos

Al igual que con los gastos, la Constitución Española permite la descentralización de los ingresos desde el Gobierno Central hacia las Administraciones Territoriales. Si bien, el traspaso de los gastos ha sido más intenso que el de los ingresos, dando lugar a un desequilibrio entre ambos.

A saber, en 1995 las Administraciones Territoriales ejercían el 31.9% del total del gasto consolidado, obteniendo únicamente un 13.4% del total de recursos del Sector Público (Fernández, N. et Al 2015). La desigualdad entre ambos ha ido reduciéndose en los últimos años. Así, en 1997 las CCAA poseían el 7.1% de los recursos públicos consolidados mientras que en el año anterior tan solo era del 4.6%. Se puede observar un gran salto en la descentralización de los ingresos entre los años 2001-2002 cuando se incrementó de un 16.4% a un 29.4%. En este periodo, la Administración Central perdió alrededor de un 13% de poder sobre los ingresos públicos. Es en este momento en el que por primera vez se cede un 15% del IRPF a las CCAA, para más adelante ser un 30% y, en la actualidad, el 50% de su recaudación.

El mayor acercamiento entre los gastos y los ingresos que han ejercido las Comunidades Autónomas se produjo en 2002 cuando los gastos eran de un 32.3% del



gasto consolidado total y los ingresos representaban un 19.3% de los recursos totales (Fernández, N. et Al 2015).

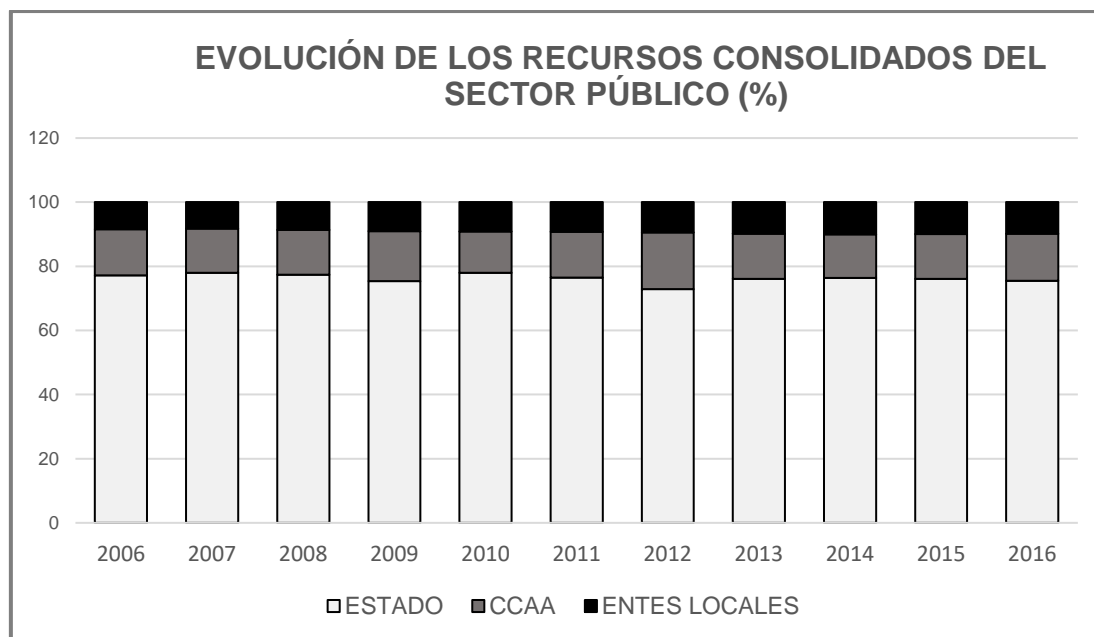


Gráfico 2.3. Evolución de los recursos consolidados del Sector Público (%). Elaboración propia a partir de los datos aportados por la OCDE (2016).

Como se puede observar en el gráfico 2.3 y, al igual que con los gastos, la llegada de la crisis económica supuso a la Administración Central la recuperación de parte del poder sobre los ingresos que había ejercido anteriormente en perjuicio de las Administraciones Territoriales. El año 2012 ha sido, de los analizados, el que obtuvo un mayor dato de descentralización de los ingresos. A partir de ese momento, el Estado volvió a recuperar poder sobre los ingresos. Los últimos datos de la OCDE (2016) muestran el siguiente grado de descentralización: Administración Central un 75,53%, las CCAA un 14,61% y las entidades locales un 9,86%.

A pesar de la lentitud del proceso descentralizador de los ingresos, España se sitúa entre los primeros países de la OCDE con los mismos tres niveles de gobierno (Central, Autonómico y Local). En el gráfico 2.4 se puede ver la posición de España respecto del resto. Así, con un mayor grado de descentralización en los ingresos se sitúan los siguientes países: Canadá, Suiza, Estados Unidos y Alemania (OCDE, 2016).

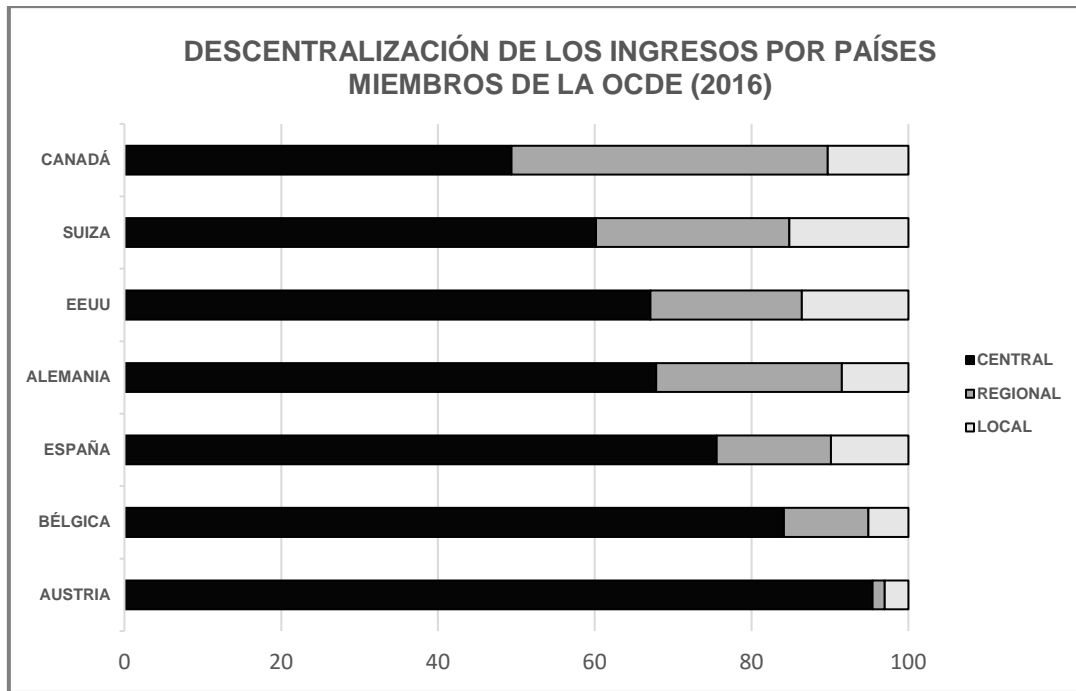


Gráfico 2.4. Descentralización de los ingresos de los países de la OCDE en el año 2016. Datos suministrados por la OCDE (2016)

### 3. RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA

Como ya se ha mencionado con anterioridad, una vez fue promulgada la Constitución Española, se inició el proceso que posibilitó la puesta en marcha de la descentralización territorial del Estado prevista en la citada norma. De esta manera, comenzó la transferencia de una parte de las competencias de gasto junto con la cesión de los recursos financieros.

Los recursos financieros que disponen las Comunidades Autónomas son según el artículo 157 de la CE:

- a) *“Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*
- b) *Impuestos, tasas y contribuciones especiales propios.*
- c) *Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
- e) *Producto de las operaciones de crédito.”*

Este último artículo en su apartado 3 permitió la entrada en vigor en 1980 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante) reguladora del ejercicio de las competencias financieras de las CCAA, la resolución de conflictos que pudieran derivar de su práctica y las formas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. De esta ley quedaron excluidas las comunidades forales (Navarra y País Vasco) a las que me referiré posteriormente.

*“157.3 CE: Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”*

Para analizar la evolución del régimen de financiación cabe distinguir dos periodos denominados *transitorio* (entre 1980-1986) y *definitivo* (1987-en adelante). (Fernández, N. et Al 2015) Hasta 1997, la estructura de financiación se basaba en la transferencia de recursos hacia las CCAA mediante transferencias generales o cesión de tributos sin que éstas tuvieran competencias normativas para alterarlo.

Más adelante, en 2001 se produjo una reforma de la LOFCA con la nueva Ley 7/2001 de 27 de diciembre donde se amplió el principio de corresponsabilidad fiscal en: cesión de nuevos tributos estatales y nuevas competencias normativas en los tributos anteriormente cedidos y los que estuvieran previstos su cesión (Gómez, M. 2010).

Posteriormente, en 2009 tuvo lugar una nueva reforma que abarcó la corresponsabilidad fiscal, el *Fondo de Suficiencia Global*, el IRPF, el IVA y, los impuestos especiales sobre bebidas, tabaco e hidrocarburos, entre otros. A pesar de que la anterior reforma del 2001 hiciera mejoras en términos de suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal, la práctica planteó diversos problemas: la aplicación de la cláusula *status quo* respecto al sistema anterior dio importancia a las garantías financieras desiguales en las CCAA; así como, las necesidades de gasto provocadas por el importante crecimiento de la población. A estos problemas había que añadirle la grave crisis económica que atravesaba el país. De esta manera, la normativa relativa al sistema de financiación autonómico resultó en: Ley Orgánica 3/2009 del 18 de diciembre, que modifica la anterior Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA); y, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación de las CCAA de Régimen Común y Ciudades con Estatutos de Autonomía (Fernández, N. et Al 2015).

La Constitución Española y la LOFCA sugieren unos principios básicos en los que se basa la estructura de nuestro sistema de financiación y su posterior evolución (Fernández, N. 2015):

- 1) *Suficiencia financiera (Art. 2.D LOFCA)*: Cada CA debe de disponer de los suficientes recursos para hacer frente a los gastos demandados por sus ciudadanos.
- 2) *Autonomía financiera (Art. 1 LOFCA; Arts. 2 y 156 CE)*: Las comunidades deben de disponer de fuentes de financiación propias y diferenciadas de las transferencias del Estado.
- 3) *Solidaridad*: entendida desde una doble visión:
  - Los artículos 2 y 158.2 de la CE y, 2 y 16 de la LOFCA se refieren a la necesidad de corregir los desequilibrios económicos entre las regiones.
  - Los artículos ya mencionados de la CE y, el 2 y 15 de la LOFCA entienden por solidaridad la garantía de prestar los servicios públicos fundamentales en todo el estado.
- 4) *No interferencia en la asignación de recursos y en la economía nacional (Art. 157 CE; Art. 2 2 LOFCA)*: El sistema de financiación autonómico no debe obstaculizar el libre mercado, así como ofrecer beneficios o barreras fiscales.
- 5) *Garantía del equilibrio económico mediante la política económica general (Arts. 40.1, 131 y 138 CE; Art. 2 LOFCA)*: El Estado es responsable de adoptar medidas referentes a la estabilidad interna y externa, como también relativas al desarrollo de las diversas partes del territorio en consonancia. La LOFCA entiende por estabilidad presupuestaria “la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación”.
- 6) *La Lealtad Institucional (Art. 2 LOFCA)*: Debido al alto grado de descentralización, este concepto fue introducido en la reforma 7/2001 de 27 de diciembre para lograr una mayor coordinación entre el Estado y las CCAA.

### **3.1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN**

Como se ha mencionado anteriormente, el 15 de julio de 2009 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el sistema de financiación vigente actualmente para las CCAA de régimen común. Esta reforma se realizó al mismo tiempo que la del Estatuto de Cataluña. Entre los numerosos cambios que implementó la nueva reforma, cabe destacar la ampliación de la cesión tributaria a las CCAA como, por ejemplo, la participación en el IRPF y el IVA aumentó de un 35 al 50% en ambos casos, así como la participación en impuestos especiales como el de Fabricación que aumentó del 40 al 58%. Otra de las mejoras que se introdujeron fue la aportación de importantes recursos adicionales por parte del Estado y el diseño de un conjunto de transferencias.

La nueva reforma se estructuró en el marco de cuatro ejes básicos (CGE, 2016):

- 1) El refuerzo de las prestaciones del Estado de Bienestar con el límite de la estabilidad presupuestaria.
- 2) El refuerzo de los principios de equidad y suficiencia para las distintas CCAA.
- 3) El aumento de la autonomía y corresponsabilidad gracias a las cesiones y la nueva capacidad normativa.
- 4) La mejora de la dinámica, la estabilidad del sistema y la posibilidad de actualizar las variables que determinan las necesidades de gasto para cubrir los requerimientos de los ciudadanos.

El modelo de financiación pretende determinar las necesidades de financiación y garantizar los suficientes recursos financieros para la prestación de los servicios esenciales del Estado de Bienestar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia (Manzano, J.A. 2010). Para cubrir las necesidades de financiación, siguiendo el artículo 157 de la CE, se diseñó un modelo basado en la cesión de tributos y un sistema complejo de transferencias de nivelación articulado en cuatro fondos: *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)*, *Fondo de Suficiencia Global (FSG)* y, dos fondos de convergencia (*Fondo de Competitividad* y *Fondo de Cooperación*). En los siguientes apartados del trabajo se analizarán los distintos componentes del sistema de financiación de las CCAA en Régimen Común.

### 3.1.1. Sistema de transferencias de nivelación

Este capítulo está dedicado al conjunto de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas, excluyendo la cesión de tributos que versará posteriormente. Para empezar a analizar los diferentes fondos, cabe destacar que la situación habitual e inicial es la de desequilibrio entre las diferentes regiones existiendo diferencias interterritoriales. De las implicaciones de estas desigualdades y sus posibles correcciones se ha ocupado la Teoría del Federalismo Fiscal (Fernández, N. et Al 2015).

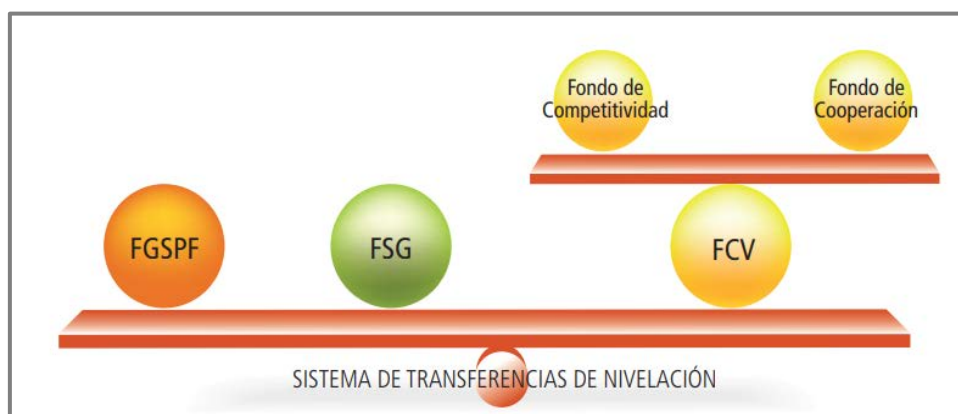


Ilustración 3.1. Sistema de Transferencias de Nivelación. Fuente: Economistas (2016))

El *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)* se creó para garantizar que todas las CCAA recibieran los mismos recursos por habitante para financiar todas las necesidades esenciales propias del Estado de Bienestar (Educación, Sanidad y Pensiones). La asignación del fondo se realiza con el 75% de los recursos tributarios normativos de las CCAA y las aportaciones adicionales procedentes del Estado (Fernández, N. et Al 2015). El reparto del fondo se realiza teniendo en cuenta una serie de variables que determinan la *población ajustada* o *unidad de necesidad*. Las variables que se tienen en cuenta junto con su ponderación son las siguientes (tabla 3.1):

VARIABLES	PONDERACIÓN (%)
Población	30%
Superficie	1.8%
Dispersión	0.6%
Insularidad	0.6%
Población protegida equivalente en siete grupos de edad	38%
Población > 65 años	8.5%
Población entre 0-16 años	20.5%

Tabla 3.1. Ponderación de las variables determinantes de la población ajustada. (Ministerio de Hacienda, s.f.)

El valor de la variable de *población ajustada* se actualiza cada año teniendo en cuenta la evolución de cada una de las variables mencionadas en la tabla 3.1.

Por otra parte, el *Fondo de Suficiencia Global (FSG)* opera como recurso de cierre del sistema para asegurar todas las necesidades globales de financiación. El importe se calcula con la diferencia de la necesidad global de financiación de cada CA, su capacidad tributaria y junto con la transferencia (positiva o negativa) del FGSPF (Ministerio de Hacienda, s.f.).

Por último, los *fondos de convergencia autonómica* son dotados por recursos adicionales del Estado. El primero de ellos, el *Fondo de competitividad*, tiene como objetivo fortalecer la equidad y la eficiencia de la financiación y reducir las diferencias de financiación *per cápita* entre las CCAA. De este modo, se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal. Se trata de una cantidad de dinero variable en función de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) y se reparte anualmente entre las comunidades de régimen común con financiación *per cápita* ajustada inferior a la media o su capacidad fiscal. Por último, el *Fondo de Cooperación* tiene como finalidad mantener el equilibrio del desarrollo regional, estimular el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta (Fernández, N. et Al 2015). La cantidad, variable como el anterior caso, es repartido entre las CCAA cuyo PIB *per cápita* sea inferior al 90% de la media o, cuando su densidad de población sea inferior al 50% de la media o, cuando su crecimiento sea inferior al 90% de la media y, además, tengan una densidad de población inferior a la resultante de multiplicar 1.25 por la densidad media.

### 3.1.2. Cesión de tributos

Una vez visto el complejo sistema de transferencias de nivelación y, para completar el sistema de financiación autonómico de las comunidades en régimen común, es necesario abordar la capacidad tributaria. Ésta lo conforman los tributos cedidos y los tributos propios. Las Comunidades Autónomas, gracias a los artículos 133.2 y 157.1.b) tienen la posibilidad de crear tributos con los límites que establece la LOFCA en sus artículos 6.2, 6.3 y 9 (imposibilidad de crear tributos sobre hechos imponible ya gravados por el Estado o los entes locales). También impone restricciones relacionados con los principios de territorialidad y libre circulación de personas, mercancías y servicios. Algunos ejemplos de tributos propios son el Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados de la Comunidad de Madrid o el Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso de Andalucía o, el *Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas* de Cataluña.

Además de los tributos propios, el Estado puede ceder a las Comunidades Autónomas, total o parcialmente, impuestos estatales tal y como prevé la LOFCA. En

algunos casos, la cesión se limita exclusivamente a la recaudación de tributos regulados por el Estado. Por otro lado, en otras ocasiones el Estado cede además cierta competencia normativa que incluye la fijación de deducciones, tipos impositivos y bonificaciones. De esta manera, las CCAA logran adecuar la recaudación a las necesidades de gasto. A continuación, en la tabla 3.2 se detallan los tributos cedidos a las comunidades en la actualidad con los datos sobre su transmisión.

<b>Tributos cedidos totalmente</b>	<b>%Cesión</b>	<b>Capacidad normativa</b>	<b>Gestión</b>
IP	100	SI	SI
ISyD	100	SI	SI
ITP y AJD	100	SI	SI
Tributos juego	100	SI	SI
Tasas servicios prestados	100	SI	SI
<b>Tributos cedidos parcialmente</b>			
IRPF	50	SI	NO
IVA	50	NO	NO
IIEE	58	NO	NO
Electricidad	100	NO	NO
Imp. Hidrocarburos	100	NO	NO

*Tabla 3.2. Recursos tributarios de las CCAA. Elaboración propia. (Gómez, M. 2018)*

Analizar todos y cada uno de los tributos cedidos, total o parcialmente, para las comunidades sujetas al régimen común resultaría un trabajo desmesurado en extensión, luego, se desarrollarán aquellos que por recaudación suelen estar en cabeza de los mencionados anteriormente. En el gráfico 3.1 se observa el peso que constituyeron el IVA e IRPF en el 2016 respecto del resto de recursos tributarios que disfrutaban las CCAA. En el caso del IRPF, la relevancia es notoria. Ejemplo de ello son la Comunidad de Madrid (50,3%), Cataluña (43,6%) y La Rioja (40,53%). No obstante, el peso de este tributo es más determinante en unas comunidades que en otras. Es el caso de Extremadura y las Islas Baleares con un 31,7 y 31,8%, respectivamente. El IRPF, por tanto, es un instrumento de política tributaria de gran capacidad recaudatoria y resulta el mecanismo de obtención de incrementos en los ingresos tributarios (Ríos de los, A. et Al 2016).

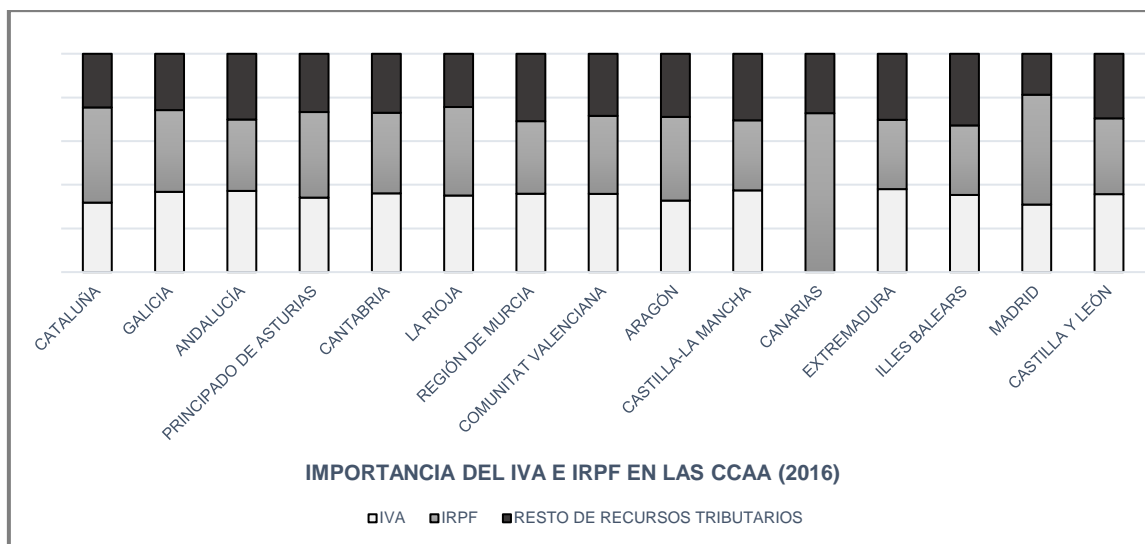


Gráfico 3.1. Importancia del IVA e IRPF en las CCAA (2016). Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas autonómicas en cifras" (2016)

Por otra parte, las comunidades también obtienen grandes cantidades por la recaudación del IVA. La envergadura de este tributo con respecto a los demás se contempla en Extremadura (38,01%), Castilla La Mancha (37,44%) y Andalucía (37,19%).

Por consiguiente, serán objeto de análisis el IVA y el IRPF. Cabe destacar la importancia en el estudio del IRPF ya que, es uno de los tributos en el que las Comunidades Autónomas tienen cierta capacidad normativa. Por otro lado, hay que recordar que al tratarse de comunidades del régimen común no entran en la investigación las CCAA de Navarra y País Vasco. Por último, cabe mencionar que en Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla no resulta de aplicación el IVA, sino que poseen otro impuesto indirecto propio.

### 3.1.2.1. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

El Impuesto sobre el Valor Añadido está regulado en España a través de la Ley 37/1992 y el Reglamento del impuesto aprobado por Real Decreto 1624/1992. El IVA es un impuesto de naturaleza indirecto que grava las entregas de bienes y las prestaciones de servicios, las adquisiciones intracomunitarias e importaciones de bienes. En otras palabras, incide en el consumo sin considerar las circunstancias personales del contribuyente. El territorio de aplicación del impuesto es la península y Baleares (queda excluida Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla).

El artículo 13 de la Ley 22/2009 contempla la "cesión del 50 por ciento de la recaudación líquida por IVA". Hasta ese momento, el Estado solo cedía el 35% del rendimiento del tributo. Es decir, el IVA se corresponde con un tributo cedido parcialmente por el Estado. Por otra parte, las CCAA no tienen cedidas la capacidad normativa del tributo, ésta le compete exclusivamente a la Administración Central.

Gracias a los informes sobre las *Haciendas Autonómicas en cifras* de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, se han podido extraer los datos recaudatorios por IVA desde los años 2006 a 2016 de las diferentes Comunidades Autónomas. La información sustraída se puede ver expresada en el gráfico 3.2:



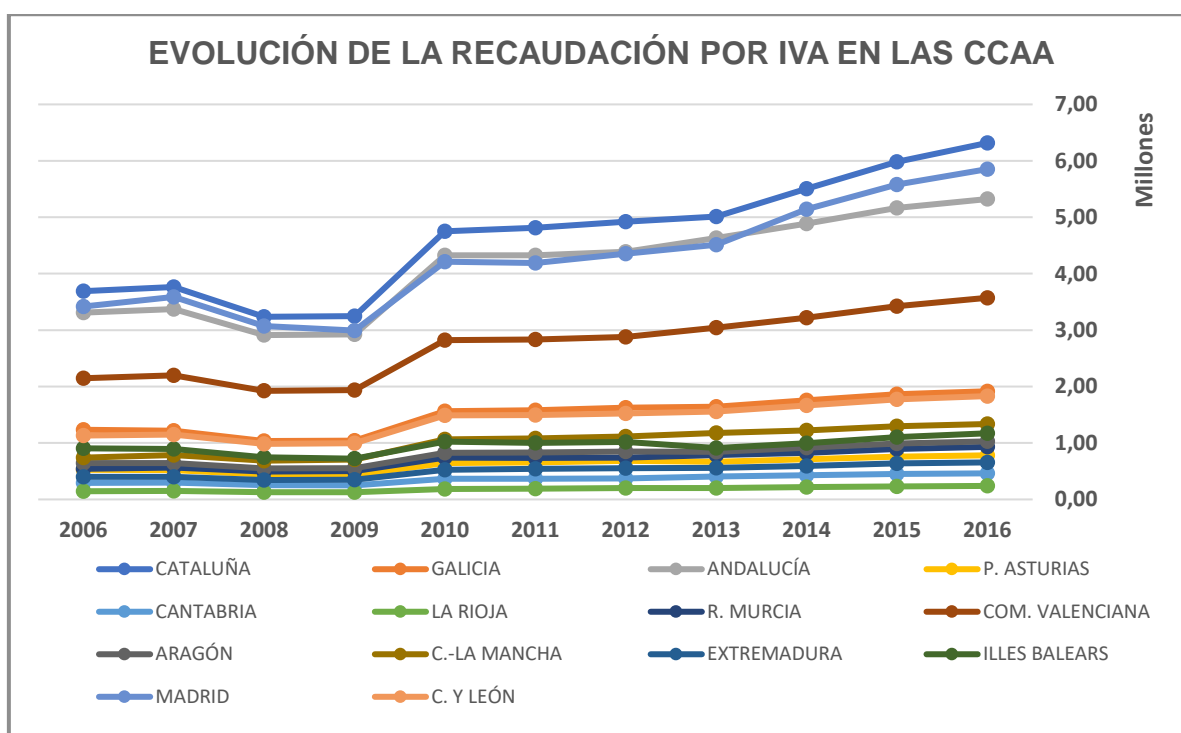


Gráfico 3.2. Evolución de la Recaudación por IVA en las CCAA. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas Autonómicas en cifras"

Durante los años analizados (2006-2016), en España convivían los tres tipos impositivos que se mantienen en la actualidad: *tipo general*, *tipo reducido* y *tipo superreducido*. Si bien, éstos han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo. Hasta 2010 el tipo general era del 16%, el tipo reducido del 7% y el superreducido del 4%. Con la Ley General de Presupuestos del Estado de 2010 se aprobó una subida de un punto y dos puntos porcentuales en los tipos reducido y general, respectivamente. En la exposición de motivos de dicha ley se explicó la subida como un intento de reducir el déficit público para así poder garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas españolas a un medio y largo plazo. Por consiguiente, comenzó un periodo en el que el tipo general era del 18%, el tipo reducido del 8% y el superreducido se mantenía en 4%. Fue así hasta que el 1 de septiembre del 2012 entraron en vigor los tipos que conocemos hoy en día: el tipo general pasa del 18 al 21%; el tipo reducido pasa del 8 al 10% y tipo superreducido se mantiene al 4%.

En el gráfico 3.2 se puede ver el resultado de los cambios legislativos mencionados. Por un lado, a medida que se acercaba el estallido de la crisis económica en 2008, la recaudación por IVA en las Comunidades Autónomas decreció. Esta disminución, similar en cada una de las CCAA, coincide con la fecha en que los principales analistas sitúan el comienzo de la crisis a escala mundial, el 2007. El resultado de este periodo de depresión económica fue una caída considerable del consumo, hecho que afecta directamente a la recaudación del IVA. Es en el año 2008 donde se registra el pico más bajo en todas las CCAA. Hasta dicha fecha, las comunidades con mayor recaudación eran Cataluña, Madrid y Andalucía, situándose muy por encima del resto de comunidades. Por la contra, las CCAA con una menor recaudación han sido La Rioja, Cantabria y Extremadura.

A partir del año 2010, se observa un incremento en la recaudación. El aumento es debido a los cambios que introdujo la reforma de la LOFCA en 2009. Dichas

modificaciones, como se explicó con anterioridad, supusieron un aumento de la cesión del 35 al 50%. Entre los años 2009 y 2010 la recaudación por IVA aumentó de media un 47.3% en el conjunto de comunidades. A esto, hay que añadir los aumentos de los tipos impositivos de las reformas que se llevaron a cabo. Además, en la última reforma de 2012, el precio de los productos para el consumidor final se encareció ya que muchos cambiaron de categoría, pasando del tipo reducido o superreducido al general. Ejemplo de ello fue el material escolar que pasó del tipo superreducido del 4% al tipo general al 21% (RTVE, 2012).

En la actualidad, las CCAA que más recaudación obtienen por este tributo son Cataluña, Madrid y Andalucía. En 2016 estas comunidades cosecharon 6.3, 5.8 y 5.3 millones de €, respectivamente en concepto de IVA. En cambio, si echamos la vista atrás se puede observar como las cifras para las comunidades eran menores: Cataluña 3.6 millones de €, Madrid 3.4 millones de € y Andalucía 3.3 millones de €. Por consiguiente, teniendo en cuenta las modificaciones llevadas a cabo con relación a la cesión y el aumento de los tipos impositivos, el incremento en la recaudación de Cataluña ha sido durante los 10 años analizados de un 71.29%. Otros casos destacables son los de la Castilla La Mancha que ha visto crecer su recaudación por IVA en un 79.82% y la Región de Murcia con un aumento del 71.46%. La Rioja, si bien se ha mantenido como la CA con menor recaudación, ésta se ha visto incrementada en 63.66%.

### *3.1.2.2. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o IRPF es un impuesto personal, progresivo y directo que grava la renta obtenida anualmente por las personas físicas que residen en España.

El estudio que se va a realizar sobre este tributo va a ser, como en el caso anterior del IVA, en el periodo de tiempo del 2006-2016. En estos diez años, se han sucedido diversas modificaciones de la Ley incluyendo novedades positivas para las CCAA que veremos a continuación. La Ley 21/2001 del 27 de diciembre permitió el acceso al 33% de IRPF a las comunidades de régimen común además de capacidad normativa (Art. 38). La capacidad normativa que poseen en este momento las CCAA es sobre las tarifas, las deducciones por circunstancias personas y familiares, por inversiones no empresariales y por ampliación de renta cuando no suponga una minoración del gravamen efectivo de alguna/s categorías de renta. Las competencias de gestión se mantienen en la Administración Central (Fernández, N. et Al 2015).

En el gráfico 3.3 se expone la evolución de los rendimientos por IRPF que han logrado las CCAA entre los años 2006 y 2016. Al analizar el crecimiento del IRPF en las diferentes comunidades observamos cómo entre los años 2006-2007 todas las CCAA logran un leve crecimiento en la recaudación con un crecimiento medio del 7.18%. En el periodo 2007-2008, el crecimiento en todas las CCAA baja, manteniéndose en todo caso positivo con la excepción de la Comunidad Valenciana cuya recaudación disminuye -0.51%.

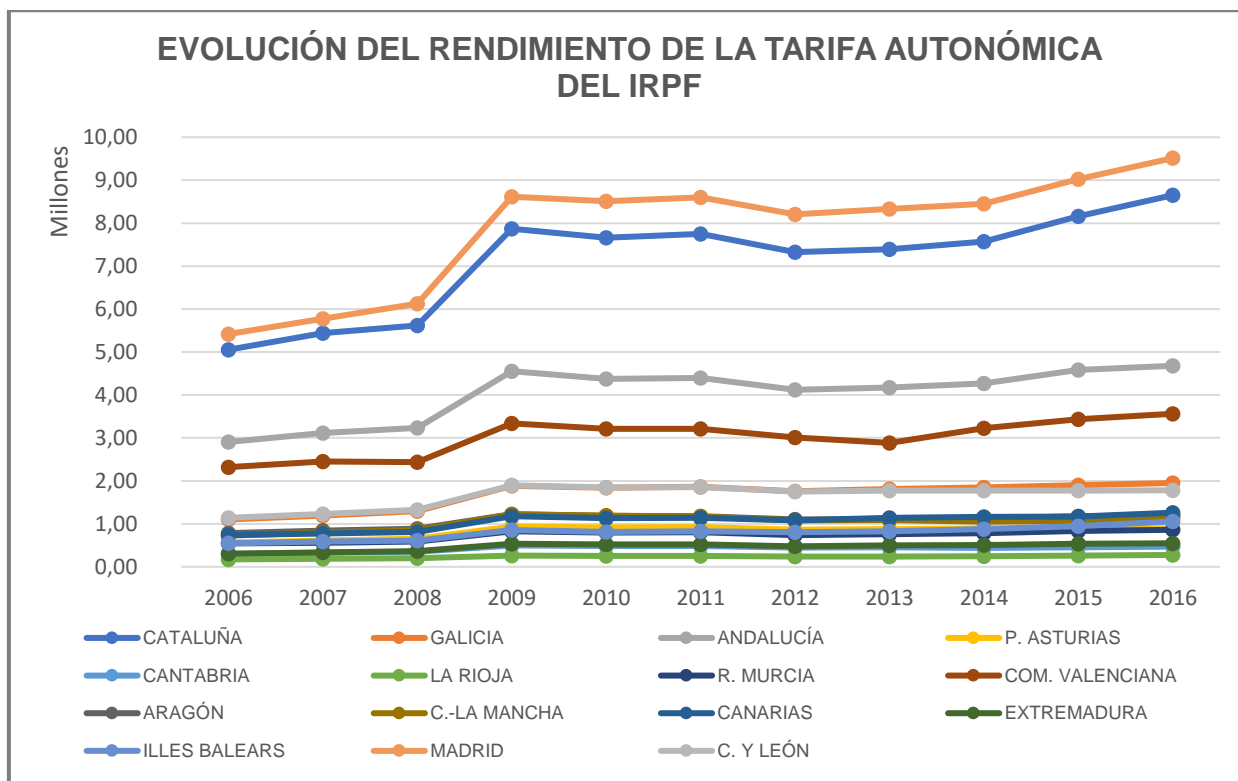


Gráfico 3.3. Evolución del rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas Autonómicas en cifras"

Con la llegada de la nueva Ley 3/2009 sobre financiación autonómica, la participación de las CCAA de régimen común en el IRPF se elevó del 33 al 50%. En el aspecto de la capacidad normativa se introducen mejoras para las comunidades. A partir de ese momento, se permite modificar los mínimos personales y familiares en el IRPF con el límite del 10%.

De esta manera, entre los años 2008 y 2009 se produce un aumento considerable de la recaudación autonómica del IRPF. Las comunidades donde más se notó el incremento fueron: Extremadura (45.82%), Galicia (45.67%) y, Canarias (44.88%). En los años posteriores, todas las CCAA llegan a sufrir descensos en sus recaudaciones y no es hasta 2014 cuando el crecimiento se estabiliza. Considerando el incremento de la cesión del IRPF durante los 10 años del análisis, el crecimiento ha sido de gran notoriedad. Ejemplo de ello es la Comunidad de Madrid, quien en 2006 logró una recaudación por IRPF de 5.4 millones de € para lograr en 2016 la cifra de 9.5 millones de €. Esto supone un aumento del 75.59% en IRPF en una década. Aunque sus cifras no sean igual de notorias, en este periodo Islas Baleares ha conseguido aumentar su recaudación en un 92.72% (en 2006 tenía una recaudación de 548.200€ y en el año 2016 casi duplicó la cifra con 1.05 millones de €).

Los Gobiernos autonómicos tienen actualmente la competencia para modificar los tramos y tarifas en la mitad del impuesto. De este modo, la estructura del IRPF es distinta en cada Comunidad Autónoma. Cataluña, Andalucía o Murcia son las comunidades que mantienen un impuesto por encima del resto de sus comunidades vecinas en prácticamente todos los tramos. Por la contra, Madrid y Castilla La Mancha

son ejemplos destacables por aplicar una menor presión fiscal en España sobre las rentas del trabajo (Viñas, J. 2018).

Base liquidable Hasta €	Cuota íntegra €	Resto base liquidable	Tipo aplicable (%)
0,00	0,00	12.450,00	10,00
12.450,00	1.245,00	7.750,00	12,00
20.200,00	2.175,00	7.800,00	15,00
28.000,00	3.345,00	7.200,00	16,50
35.200,00	4.533,00	14.800,00	19,00
50.000,00	7.345,00	10.000,00	19,50
60.000,00	9.295,00	60.000,00	23,50
120.000,00	23.395,00	En adelante	25,50

Tabla 3.3 Escala autonómica 2018 Andalucía. Fuente: Ministerio de Hacienda

Base liquidable Hasta €	Cuota íntegra €	Resto base liquidable	Tipo aplicable (%)
0,00	0,00	17.707,20	12,00
17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,50
120.000,20	22.358,36	55.000,00	23,50
175.000,20	35.283,36	en adelante	25,50

Tabla 3.4 Escala autonómica 2018 Cataluña. Fuente: Ministerio de Hacienda

Base liquidable Hasta €	Cuota íntegra €	Resto base liquidable	Tipo aplicable (%)
0,00	0,00	12.450,00	10,00
12.450,00	1.245,00	7.750,00	12,50
20.200,00	2.213,75	13.800,00	15,50
34.000,00	4.352,75	26.000,00	19,50
60.000,00	9.422,75	En adelante	23,50

Tabla 3.5 Escala Autonómica 2018 Murcia. Fuente: Ministerio de Hacienda.

Base liquidable Hasta €	Cuota íntegra €	Resto base liquidable	Tipo aplicable (%)
0	0	12.450,00	9,00
12.450,00	1.120,50	5.257,20	11,20
17.707,20	1.709,31	15.300,00	13,30
33.007,20	3.744,21	20.400,00	17,90
53.407,20	7.395,81	En adelante	21,00

Tabla 3.6. Escala Autonómica 2018 Madrid. Fuente: Ministerio de Hacienda

<b>Base liquidable Hasta €</b>	<b>Cuota íntegra €</b>	<b>Resto base liquidable</b>	<b>Tipo aplicable (%)</b>
0,00	0,00	12.450,00	9,50
12.450,00	1.182,75	7.750,00	12,00
20.200,00	2.112,75	15.000,00	15,00
35.200,00	4.362,75	24.800,00	18,50
60.000,00	8.950,75	En adelante	22,50

*Tabla 3.7. Escala Autonómica 2018 Castilla La Mancha. Fuente: Ministerio de Hacienda.*

En resumen, las Comunidades Autónomas tienen gran poder recaudatorio gracias a la cesión parcial del IRPF. Las mejoras que se han ido realizando en materia de IRPF han logrado un crecimiento positivo a lo largo de la década analizada en todas las CCAA. Las comunidades que se han mantenido logrando mayores cifras han sido Madrid (9.5 millones €), Cataluña (8.6 millones €) y Andalucía (4.6 millones €). No obstante, se debe destacar la Comunidad de Madrid por delante de las demás ya que, como se ha visto en la tabla 6, ejerce una menor presión fiscal sobre la renta de los ciudadanos.

#### 4. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS FORALES: PAÍS VASO Y NAVARRA

El régimen foral de financiación aplicado en las Comunidades Autónomas de País Vasco y de Navarra aparece reconocido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978: *“La constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”*. De esta manera, la Constitución Española ha garantizado la conservación de los sistemas tradicionales de Concierto y Convenio Económico en las comunidades forales. Además, la Ley General Tributaria en su artículo primero contiene los principios y normas fundamentales que constituyen el sistema tributario español *“sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor, respectivamente, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco”*. Así pues, los preceptos mencionados ya instauran la convivencia de dos modelos dentro de un mismo sistema: un *régimen común* aplicado homogéneamente en el territorio español y, uno *especial* con raíces históricas en las comunidades de País Vasco y Navarra (Gómez, M. 2013).

Las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y las CCAA forales se regulan por el denominado *Concierto Económico* en el País Vasco y *Convenio Económico* en el caso de Navarra. Estas leyes constituyen un conjunto de normas tributarias sobre un grupo de impuestos llamados *concertados* o *convenidos* que constituyen la esencia del poder tributario en dichas comunidades. Las CCAA forales tienen amplias competencias sobre estos recursos que resultan superiores a las cedidas a las comunidades de régimen común. Actualmente, los tributos que son excluidos del Concierto o Convenio son los derechos de importación o renta de aduanas, las retenciones practicadas a los funcionarios estatales y las cotizaciones a la Seguridad Social (Fernández, N. et Al 2015).

Las comunidades forales deben realizar una transferencia anual a la Administración Central en concepto de las cargas del Estado no asumidas por ellas (gasto en embajadas, el Congreso y Senado o defensa, entre otros). Así, el *cupo* es el pago que el País Vasco hace al Estado por los servicios que éste continúa prestando a la CA vasca menos los ingresos que el Estado obtiene en el País Vasco. En el caso de Navarra, la transferencia se conoce como *aportación*. El cupo y la aportación se calculan aplicando un índice (1.6% para Navarra y 6.24% para País Vasco) al total de gastos no descentralizados. Dichos índices fueron establecidos mediante acuerdo entre los gobiernos forales y el ejecutivo central en 1981 y reflejarían el peso económico que las comunidades forales tienen sobre el Estado. Sin embargo, estos valores se han mantenido inalterados hasta la actualidad. A la estimación realizada de los gastos no asumidos se aplican diversos ajustes. Uno de los ajustes más relevantes es el del IVA, con una doble vertiente. Por un lado, la Agencia Tributaria, responsable del IVA que grava las importaciones de los países no comunitarios, debe devolver la parte de estos ingresos que pertenecen al consumo vasco o navarro a dichos territorios. Por otra parte, las empresas con sede fiscal en las comunidades forales declaran el IVA en sus haciendas forales. De esta manera, las ventas que se realizan fuera del territorio son declaradas en el lugar de la sede fiscal, mientras que el tributo lo soporta el consumidor de otro territorio (Fuente de la, Á. 2019).

Actualmente, el Cupo vasco asciende a 1.300 millones de € para el quinquenio 2017-2021. Por su parte, Navarra fijó la Aportación en 510 millones de € para el quinquenio 2015-2019. Derivado de este sistema especial, las comunidades forales no reciben transferencias por parte del Estado, así como tampoco contribuyen con las

transferencias de nivelación (con la excepción poco significativa del Fondo de Compensación Interterritorial) (Fuente de la, Á. 2009).

Aunque el Cupo y la Aportación puedan parecer un privilegio de las comunidades forales respecto de las comunidades de régimen común, la teoría dice que el pago anual que realizan al Estado se efectúa con independencia del momento económico que atraviesen las comunidades. Sin embargo, diversos autores apuntan a un problema en el cálculo del cupo y la aportación. Según de la Fuente, el hermetismo con el que son tratadas las partidas que conforman las cargas no asumidas y la falta de claridad en cuanto al reparto de competencias entre la administración central y las autonómicas dificultan un cálculo aproximado del cupo y la aportación. Si bien, los cálculos realizados por diversos autores esclarecen una posible infravaloración de las cargas no asumidas, lo que origina un valor del cupo y la aportación menor de la que debiera (Fuente de la, Á. 2009).

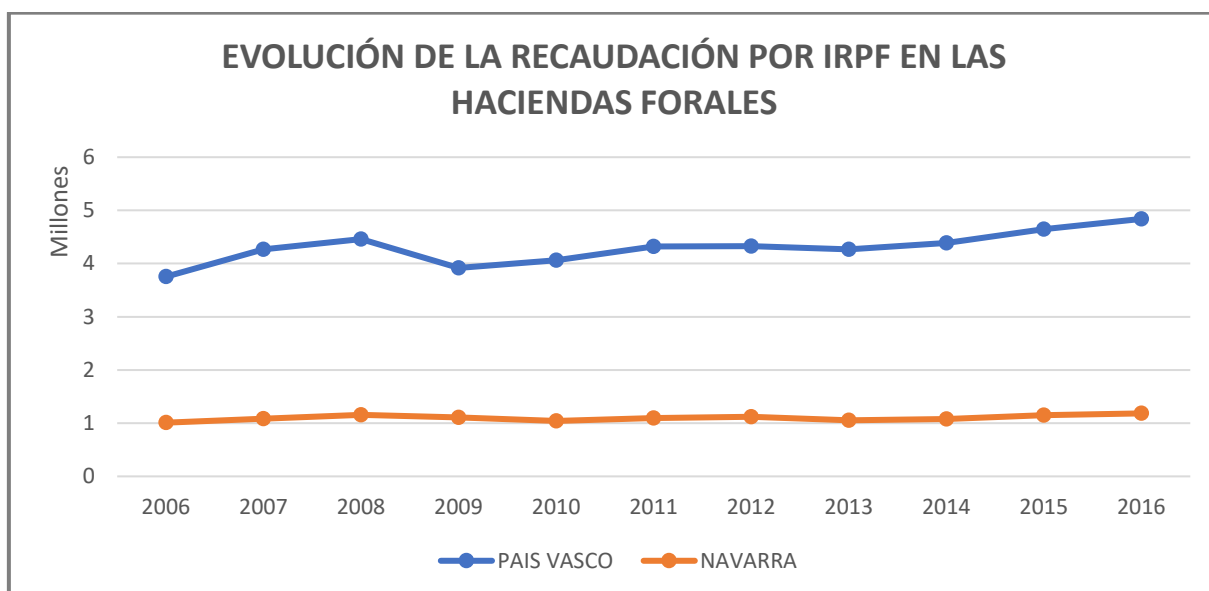


Gráfico 4.1. Evolución de la recaudación por IRPF en las Haciendas Forales. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas Autonómicas en cifras".

Al igual que con las comunidades de régimen común, se ha recopilado información del periodo 2006-2016 sobre la recaudación por IRPF e IVA de las haciendas forales que ha sido proyectada en los gráficos 4.1 y 4.2, respectivamente. Cabe destacar que, como significativa diferencia entre los dos regímenes, las comunidades forales poseen el ciento por cien de la recaudación de ambos tributos.

El IRPF en cada región foral presenta significativas diferencias con el del territorio de régimen común, así como entre los distintos territorios forales. Como ejemplo, en el País Vasco la tarifa general de IRPF está actualmente entre el 23 y 49% en ocho tramos, por lo que, las rentas más bajas pagan más que la media del resto de comunidades. Por otra parte, las haciendas vascas han incluido ventajas fiscales como exenciones en el IRPF para las prestaciones de maternidad o para las becas concedidas por fundaciones bancarias en Vizcaya y Guipúzcoa (Maroto, D. 2017). En el caso de Navarra, la última tarifa aprobada consta de 11 tramos con tipos que van desde el 13 al 52 por cien. Como singularidad, en el pasado año 2018, esta comunidad foral derogó la deducción por adquisición de vivienda habitual (CGE, 2018).

Como se aprecia en el gráfico 4.1, la recaudación por IRPF en las comunidades forales se ha mantenido creciente a lo largo de los 10 años analizados, si bien, con algunos aspectos reseñables. De esta manera, los ingresos por IRPF en el año 2006 supusieron una cifra en el País Vasco de 3,7 millones de euros mientras que en la comunidad de Navarra eran de 1 millón de euros.

Entre el año 2008 y 2009 se produce un descenso recaudatorio favorecido por la crisis económica que atravesaba el país. En este periodo, el País Vasco y la comunidad de Navarra perdieron un 12,1% y 4,01% de sus ingresos tributarios por IRPF, respectivamente. Así, en los siguientes dos años (2009-2011) el País Vasco pudo ampliar sus ingresos tributarios un 10,3% (en 2011 recaudó 4,3 millones de euros en concepto de IRPF). Sin embargo, la tendencia que siguió Navarra fue de ligeros aumentos y disminuciones de los ingresos por IRPF. No ha sido hasta 2013 cuando se ha estabilizado levemente el crecimiento.

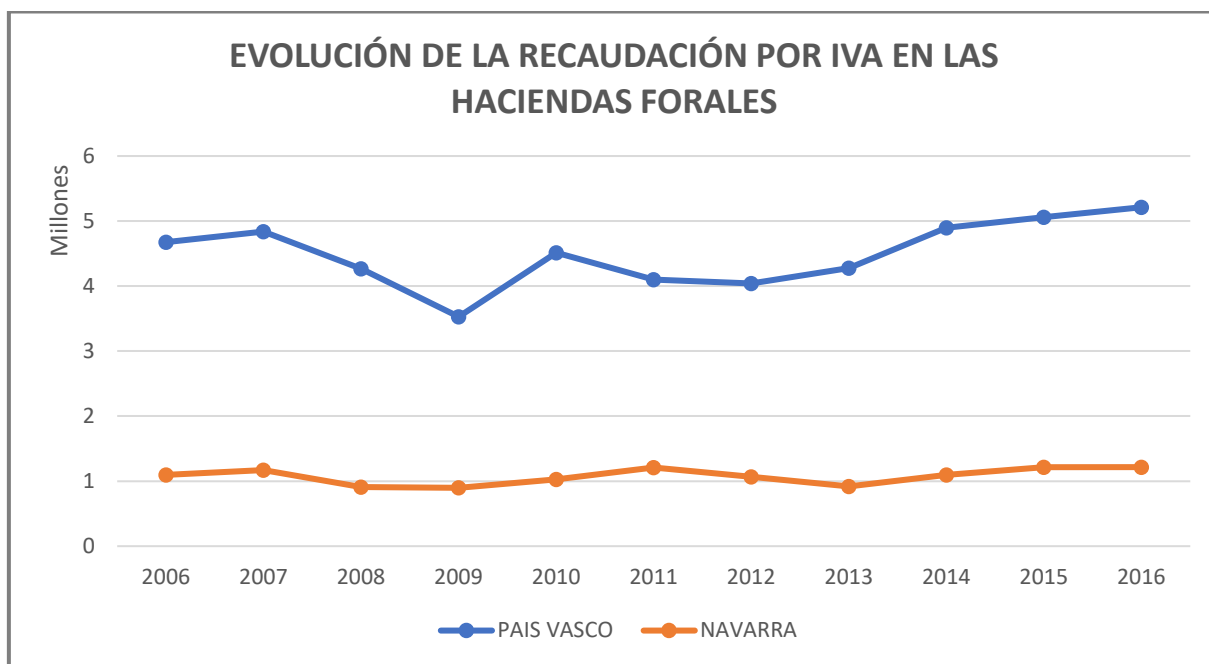


Gráfico 4.2. Evolución de la recaudación por IVA en las Haciendas Forales. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas Autonómicas en cifras".

Con relación al IVA, entre las comunidades de régimen común y foral no existen diferencias ya que, como se dijo previamente, la capacidad normativa le pertenece al Estado. Si bien, las comunidades forales poseen, de la misma manera que el IRPF, del ciento por cien del total de la recaudación por IVA.

La evolución del IVA (gráfico 4.2) ha sido discontinua a lo largo de los 10 años observados. En el año 2006, la recaudación por este tributo fue de 4,6 millones de euros en País Vasco y de 1,09 millones de euros en Navarra. En los siguientes años, cuando se dio el comienzo de la crisis económica, se produjo un descenso de los ingresos provocado por la caída del consumo propia de la depresión económica. El aumento de los tipos impositivos en 2010 permitió a las haciendas forales una mayor recaudación por IVA. Así, entre 2009 y 2010, el País Vasco incrementó sus datos en un 27,9% y Navarra en un 14,2%. Si bien, el duradero periodo de crisis ocasionó el descenso de los ingresos por este tributo. No fue hasta el año 2013 cuando la recaudación comienza a aumentar.



## 5. EL EJERCICIO DE LA CORRESPONSABILIDAD

Una vez estudiado el sistema de financiación autonómico y analizado dos de sus recursos tributarios más importantes, resulta necesario comprobar la ejecución de la política tributaria que ha llevado a cabo cada comunidad. Para ello, el sistema ha diferenciado dos tipos de recaudación: real y normativa. La primera de ellas toma los datos reales de recaudación tributaria de las CCAA. La recaudación normativa o teórica, por su parte, es un cálculo que expresa lo que cada comunidad recaudaría en cada tributo sin hacer uso de su capacidad normativa en dicha materia (Fuente de la, Á. 2016). Comparando ambas recaudaciones se obtienen las decisiones políticas en materia tributaria que han tenido las CCAA, incrementos o rebajas de los tipos impositivos. Según de la Fuente (2016), las comunidades que deciden aumentar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoran la eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente, se quedan con todos los ingresos adicionales. Por la contra, aquellas que rebajen los tipos o administren ineficazmente *soportarán los costes íntegros de sus actuaciones sin que el sistema de financiación compense en modo alguno su pérdida de ingresos*.

Para continuar con las líneas anteriores del trabajo, se ha realizado un análisis de la recaudación normativa y real del IRPF. En el primer caso, es la Agencia Tributaria la que se encarga de realizar el cálculo del rendimiento del tramo autonómico sin el ejercicio de la capacidad normativa propia de las CCAA, es decir, sin desempeñar competencias que alteren la escala fijada por el Estado (Fuente de la, Ángel 2016). Ambas cantidades han sido extraídas a partir de la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, para los años 2006-2016. El cociente entre recaudación real y recaudación normativa ofrece una aproximación de las decisiones tomadas por las CCAA durante el periodo estudiado. En el gráfico 5.1 se exponen, de manera visual, los resultados obtenidos.

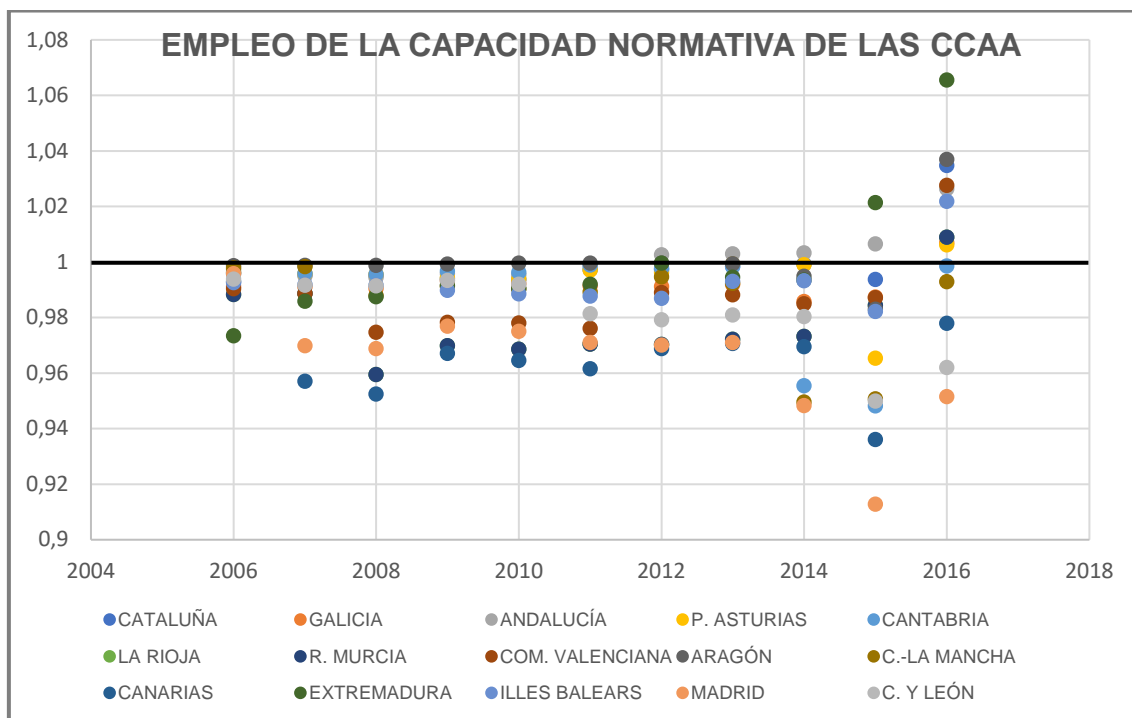


Gráfico 5.1. Empleo de la capacidad normativa de las CCAA. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda sobre "Haciendas en cifras" (2016)

La valoración de los datos se efectúa tomando como referencia el valor de 1. Las comunidades situadas por debajo de la unidad habrían tomado la decisión de rebajar los tipos impositivos del IRPF o establecer deducciones propias. Por la contra, los que se posicionan por encima habrían ejercido una mayor presión fiscal con este tributo. Como se evidencia en el gráfico, las comunidades se han mantenido cercanas a lo establecido por el Estado, es decir, no han alterado significativamente los tipos impositivos o las deducciones. Si bien, cabe resaltar dos periodos diferentes. En el primero de ellos, años 2006-2012, se observa una tendencia en todas las comunidades de mantener idénticas decisiones en cuanto a rebajar levemente el impuesto. Ejemplo de ello es el año 2011, donde el total de las comunidades dejaron de ingresar 502.019 euros por IRPF. Por otro lado, una de las comunidades que más destacan por haber rebajado los tipos impositivos del IRPF es las Islas Canarias durante todo el periodo. Por ejemplo, en 2008 su recaudación normativa fue de 854,2 miles de euros y su recaudación real de 814,3 miles de euros. Así, Canarias dejó de percibir cerca de cuarenta mil euros en concepto de IRPF.

A partir del año 2012 y, como posible consecuencia de la crisis económica, algunas CCAA comenzaron a incrementar los tipos impositivos del IRPF. La comunidad autónoma que se adelantó a las demás aumentando los impuestos fue Andalucía. A ésta se sumó en 2015 Extremadura. En 2016, eran ya nueve las comunidades que habían decidido ejercer una mayor presión fiscal sobre sus ciudadanos que lo establecido por el Estado (en esta fecha se unieron Cataluña, Galicia, la Rioja, Murcia, Valencia, Aragón y Baleares). Estos aumentos, al igual que las reducciones mencionadas, se han mantenido cercanos a lo fijado por la Administración Central. En este último año 2016, la comunidad cuya recaudación normativa se ha aproximado más a la real ha sido Cantabria (recaudación sin capacidad normativa: 473,1 miles de euros; con capacidad normativa: 472,4 miles de euros).

En cuanto a las tendencias seguidas el pasado año 2018, Castilla-La Mancha ha sido la única comunidad con una tarifa exactamente igual que la estatal. El tipo mínimo más bajo ha sido el 9,5% aprobado por todas las comunidades excepto en Andalucía, Aragón, Asturias, Murcia y la Comunidad Valenciana (10%); y, Cataluña (12%). El tipo máximo, ha girado en torno al 21% de Madrid, el 21,5% de Castilla y León y el 25,5% en Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, La rioja y Comunidad Valenciana (CGE, 2018).

Por otro lado, las comunidades en el ejercicio de su capacidad normativa tienen la posibilidad de fijar deducciones. Con ellas, se ofrece a los ciudadanos una serie de beneficios fiscales en el IRPF. Como apunta Jiménez (2016), las principales medidas que han tomado las comunidades en los últimos años han sido con relación a las deducciones (en 2014 existían 182 deducciones). En la tabla 5.1 se pueden observar las deducciones, aprobadas en el año 2018, más importantes o de cuantía más significativa:

<b>ILLES BALEARS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 1500€ por gastos por cursas estudios de educación superior fuera de la isla de residencia habitual.</li> <li>• Deducción del 75%, con un máximo de 400€, por los gastos de primas de seguros de crédito que cubran total o parcialmente el impago de las rentas de alquiler de inmuebles situados en las islas destinados a vivienda.</li> <li>• Deducción del 15%, con un máximo de 400€, de gastos de alquiler de vivienda por razón del traslado temporal de su isla de residencia a otra del archipiélago balear en el ámbito de una misma relación laboral por cuenta ajena.</li> </ul>
<b>CANARIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 250€ por cada menor en régimen de acogimiento familiar de urgencia, temporal o permanente.</li> <li>• Deducción de 100€ por familias monoparentales, siempre que el contribuyente no conviva con persona distinta de sus descendientes.</li> <li>• Deducción del 15% para determinadas donaciones a la Adm. Pública canaria, empresas culturales o científicas, entre otras.</li> <li>• Regulación de una escala para determinar el % de deducción por donaciones a entidades sin ánimo de lucro.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción del 10%, con una base máxima de 7000€ de las cantidades destinadas por los titulares de bienes inmuebles a la rehabilitación energética.</li> <li>• Deducción de 100€ por gastos de estudios en educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional de grado medio.</li> <li>• Deducción del 10% de los gastos de enfermedad incluyendo los originados por la adquisición de aparatos complementarios y complementos, gafas graduadas y lentillas.</li> <li>• Deducción de 500€ por familiares dependientes con discapacidad.</li> </ul>
<b>GALICIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción del 15% de las cantidades invertidas en la rehabilitación de inmuebles situados en centros históricos, con un límite de 9 000€.</li> <li>• Deducción del 20%, con un límite de 20 000€, de las cantidades invertidas en la adquisición de capital social en empresas agrarias y sociedades cooperativas agrarias o de explotación comunitaria de la tierra.</li> <li>• Deducción por las ayudas recibidas por daños causados en los incendios de Galicia durante octubre de 2017.</li> </ul>
<b>LA RIOJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementa los mínimos por discapacidad de descendientes en un 10%.</li> <li>• Deducción de 100€ mensuales por cada hijo de 0 a 3 años cuando la residencia habitual radique en municipios pequeños.</li> <li>• Deducción de hasta 600€ por cada hijo de 0 a 3 años escolarizado en escuelas o centros infantiles.</li> <li>• Deducción del 15% por adquisición de vehículos eléctricos nuevos siempre que pertenezcan a alguna de las categorías definidas en la Directiva 2017/46/CE y cumplan ciertos requisitos. La base de la deducción no podrá superar ciertos límites.</li> <li>• Deducción de 100€ por arrendamiento de vivienda a jóvenes menores de 36 años a través de la bolsa de alquiler del Gobierno de La Rioja.</li> <li>• Deducción del 30-40% de los gastos por acceso a internet para jóvenes emancipados.</li> <li>• Deducción del 15-20-25% de los gastos de suministros de luz y gas para jóvenes emancipados.</li> <li>• Deducción del 15%, con base máxima de 9.000€, por inversión en vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años.</li> </ul>
<b>ANDALUCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 600€ por cada hijo adoptado en supuestos de adopción internacional.</li> <li>• Deducción de 100€ para padres o madres de familia monoparental.</li> <li>• Deducción de 100€ para los contribuyentes con minusvalía &gt;= 33%</li> <li>• Deducción del 15% con un máximo de 500€ a los menores de 35 años por el alquiler de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 15% con un límite máximo de 250€ para la ayuda doméstica.</li> <li>• Deducción, con el límite de 200€, de los gastos contraídos por trabajadores ocasionados por la defensa jurídica en los procedimientos de despido, extinción de contrato o reclamación de cantidades.</li> <li>• Deducción del 20% con el límite de 4000€, por las cantidades invertidas en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución o ampliación de capital en sociedades mercantiles.</li> <li>•</li> </ul>
<b>ARAGÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 500€ por cada nacimiento o adopción, cuando se trate del tercer hijo o sucesivos.</li> <li>• Deducción de 200€ por nacimiento o adopción de un hijo con discapacidad igual o superior al 33%.</li> <li>• Deducción de 600€ por cada hijo adoptado en el supuesto de adopción internacional.</li> <li>• En poblaciones inferiores a 10000 habitantes, deducción de 100€ por nacimiento o adopción del primer hijo y de 150€ en el caso del segundo.</li> <li>• Deducción del 15% con un máximo de 250€ por los gastos de guardería o centros de educación infantil.</li> <li>• Deducción de 150€ por el cuidado de personas dependientes.</li> <li>• Deducción del 3% de las cantidades satisfechas por víctimas del terrorismo o por su cónyuge, pareja de hecho o hijos, por la adquisición de una vivienda nueva.</li> <li>• Deducción del 5% de las cantidades satisfechas por la adquisición o rehabilitación de vivienda en núcleos rurales.</li> <li>• Deducción por cada hijo por las cantidades destinadas a la adquisición de libros de texto en la educación primaria y secundaria obligatoria.</li> <li>• Deducción del 100% por subvenciones obtenidas a consecuencia de los daños sufridos por las inundaciones acaecidas en la cuenca del río Ebro.</li> <li>• Deducción de 50€ por los gastos para adquirir abonos de transporte público incluidas las cuotas para el uso de sistemas públicos de alquiler de bicicletas.</li> </ul>
<b>ASTURIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años.</li> <li>• Deducción del 3% de las cantidades satisfechas por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes discapacitados.</li> <li>• Deducción de 113€ por inversión en viviendas de protección oficial.</li> <li>• Deducción del 10% con un máximo de 455€ de las cantidades satisfechas por alquiler de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 20% del valor de las donaciones de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias.</li> <li>• Deducción de 1010€ por cada hijo adoptado en el supuesto de adopción internacional.</li> <li>• Deducción de 505€ por cada hijo nacido en el caso de partos múltiples.</li> <li>• Deducción por familia numerosa.</li> </ul>

## Líneas e instrumentos de mejora de la corresponsabilidad fiscal

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 303€ por familias monoparentales.</li> <li>• Deducción por cada hijo de la adquisición de libros de texto.</li> </ul>
<b>CANTABRIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 100€ por cada descendiente menor de tres años o ascendiente mayor de 70.</li> <li>• Deducción del 10% de las cantidades satisfechas por arrendamiento de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 15% de las cantidades en obras realizadas en cualquier vivienda de su propiedad.</li> <li>• Deducción del 15% de las cantidades donadas a entidades sin ánimo de lucro.</li> <li>• Deducción de 240€ por el número de menores acogidos de forma simultánea.</li> <li>• Deducción del 10% por los gastos y honorarios profesionales abonados por la prestación de servicios sanitarios.</li> <li>• Deducción del 5% por las cantidades pagadas en concepto de cuotas a mutualidades a sociedades de seguros médicos no obligatorios.</li> </ul>
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por familia numerosa.</li> <li>• Deducción por nacimiento o adopción de hijos.</li> <li>• Deducción por partos múltiples o adopciones simultáneas.</li> <li>• Deducción por el cuidado de hijos menores (empleada del hogar, matrícula o gastos de alimentación en Escuelas, Centros y Guarderías).</li> <li>• Deducción de 750€ por disfrute de suspensión de contrato de trabajo o de interrupción por permiso de paternidad o maternidad.</li> <li>• Deducciones para los contribuyentes discapacitados.</li> <li>• Deducción en adquisición de vivienda por jóvenes en entornos rurales.</li> <li>• Deducción del 20% por el alquiler de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 15% de las inversiones realizadas en rehabilitación de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 15% de las donaciones para la recuperación del patrimonio cultural y natural.</li> </ul>
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción desde 100€ por cada hijo nacido o adoptado.</li> <li>• Deducción de 200€ por familia numerosa de categoría general y 400€ para la categoría especial.</li> <li>• Deducción por los gastos destinados a la adquisición de libros de texto para la educación básica.</li> <li>• Deducción de 300€ para contribuyentes discapacitados o, descendiente y ascendiente.</li> <li>• Deducción de 500€ por cada menor en régimen de acogimiento familiar no remunerado.</li> <li>• Deducción por cada persona mayor de 65 años discapacitado que conviva con el contribuyente.</li> <li>• Deducción de 15% en arrendamiento de vivienda habitual para jóvenes menores de 36 años.</li> <li>• Deducción del 15% de las donaciones a entidades sin ánimo de lucro.</li> <li>• Deducción del 15% de las donaciones dinerarias con finalidad de I+D+I</li> <li>• Deducción del 20% por la adquisición de participaciones sociales de sociedades cooperativas agrarias.</li> </ul>
<b>CATALUÑA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 150€ por nacimiento o adopción de hijos.</li> <li>• Deducción del 10% en la adquisición de vivienda habitual con el máximo de 300€/año.</li> <li>• Deducción del 1.5% de la rehabilitación de vivienda habitual.</li> <li>• Deducción de 150€ para aquellos contribuyentes que queden viudos.</li> <li>• Deducción del 15% por las donaciones al Instituto de Estudios Catalanes, Instituto de Estudios Araneses o entidades sin ánimo de lucro.</li> <li>• Deducción del 15% de las cantidades donadas en favor de entidades vinculadas a la ecología y a la protección y mejora del medio ambiente.</li> </ul>
<b>EXTREMADURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 150€ por cuidado de familiares con discapacidad igual o superior al 65%.</li> <li>• Deducción de 250€ por cada menor en régimen de acogimiento familiar.</li> <li>• Deducción por partos múltiples de 300€ por cada hijo nacido.</li> <li>• Deducción del 5% de las cantidades por alquiler de vivienda habitual con un máximo de 300€.</li> <li>• Deducción de 3% por la adquisición de VPO por jóvenes.</li> <li>• Deducción de 75€ para los contribuyentes que perciban retribuciones del trabajo dependiente.</li> <li>• Deducción de 100 o 200€ para contribuyentes viudos.</li> <li>• Deducción del 10%, límite de 220€, por gastos de guardería en centros de educación infantil.</li> <li>• Deducción de 15€ por la compra de material escolar.</li> </ul>
<b>MADRID</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por nacimiento y adopción de hijos.</li> <li>• Deducción de 600€/hijo por adopción internacional.</li> <li>• Deducción por acogimiento familiar de menores.</li> <li>• Deducción por acogimiento de mayores de 65 años y/o discapacitados.</li> <li>• Deducción por arrendamiento de vivienda habitual en menores de 35 años.</li> <li>• Deducción por gastos educativos.</li> <li>• Deducción del 20% en adquisición de acciones o participaciones sociales como consecuencia de constitución o ampliación de capital en sociedades mercantiles.</li> <li>• Deducción 1000€ para los menores de 35 años que causen alta por primera vez en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores.</li> </ul>
<b>MURCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 120€ por gastos de adquisición de material escolar y libros de texto.</li> <li>• Deducción del 5% por adquisición de vivienda habitual con un límite de 300€.</li> <li>• Deducción del 2% por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción del 5% por adquisición de vivienda para los jóvenes.</li> <li>• Deducción del 15% en gastos de guardería en hijos menores de 3 años.</li> <li>• Deducción de 30% por donaciones dinerarias a la CA de la Región de Murcia, así como a entidades institucionales dependientes del sector público.</li> <li>• Deducción del 30% por donaciones en investigación biosanitaria.</li> <li>• Deducción del 20% de las inversiones realizadas en equipos domésticos de ahorro de agua.</li> </ul>
<b>VALENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de 270€ por nacimiento o adopción por cada hijo.</li> <li>• Deducción de 270€ por acogimiento familiar.</li> <li>• Deducción de 224€ por nacimientos o adopciones múltiples</li> <li>• Deducción de 224€ por nacimiento o adopción de hijos discapacitados.</li> <li>• Deducción por familia numerosa o monoparental.</li> <li>• Deducción del 15%, con límite de 270€ por hijo, por gasto en guarderías y centros de educación infantil.</li> <li>• Deducción de 418€ a la madre por cada hijo entre 3 y 5 años.</li> <li>• Deducción de 179€ por contribuyente discapacitado.</li> <li>• Deducción de 179€ por cada ascendiente mayor de 75 años o mayor de 65 con discapacidad.</li> <li>• Deducción de 153€ por la realización de uno de los cónyuges de labores no remuneradas en el hogar (cuando solo uno se mantenga activo).</li> <li>• Deducción del 5% de las cantidades por adquisición de vivienda por jóvenes menores de 35 años.</li> <li>• Deducción por el arrendamiento de la vivienda habitual.</li> <li>• Deducción del 20% de las cantidades invertidas en instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica o fuentes de energía renovable en la vivienda habitual.</li> <li>• Deducción por donaciones con fines ecológicos.</li> <li>• Deducción por la adquisición de material escolar.</li> </ul>

Tabla 5.1. Deducciones en IRPF más significativas aprobadas en 2018. Elaboración propia a partir de información suministrada por el CGE (2018).

Como se contempla en la tabla 5.1, las comunidades han aprobado una serie de ventajas fiscales en el último año 2018. El motivo de las deducciones resulta muy diverso. Como se puede observar, prácticamente todas las comunidades han ofrecido al contribuyente deducciones por la compra de vivienda habitual fomentando así la inversión de estas, sobre todo en el caso de jóvenes. Las deducciones en vivienda también son ofrecidas para las cuotas de alquiler.

Por otra parte, las comunidades ofrecen beneficios fiscales por el nacimiento o adopción de hijos, incrementando la cuantía de la deducción a partir del segundo hijo. Esto puede darse como política de fomento de la natalidad. En referencia a los hijos menores, las ayudas fiscales también están relacionadas con la adquisición de material escolar y libros de texto, así como, los gastos procedentes de la enseñanza en guarderías y centros de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria.

Como peculiaridad, algunas comunidades han ofrecido al contribuyente ayudas para combatir las consecuencias de desastres naturales. Así, la comunidad de Galicia brinda una deducción por los incendios ocurridos en octubre de 2017 y Aragón para las inundaciones acaecidas en la cuenca del río Ebro.

Los gobiernos autonómicos de Valencia, Cataluña y Castilla y León han aprobado ayudas con relación a las donaciones para la conservación y mejora del medio ambiente. La Región de Murcia, por su parte, ha ofrecido deducciones por las donaciones dedicadas a la investigación biosanitaria.

Del resultado del juego entre las decisiones sobre los aumentos o reducciones de los tipos impositivos y una mayor oferta en deducciones en el IRPF se obtiene, como se ha mencionado anteriormente, la recaudación real de las comunidades.

## 6. CONCLUSIONES

El sistema de financiación español resulta comparable, tanto en su estructura como en sus resultados, a los propios en países del entorno. En los cerca de 40 años de vigencia del sistema, el modelo se ha ido adaptando a la descentralización cediendo, de manera ordenada, las competencias propias del Estado a las nuevas comunidades formadas como consecuencia de la Constitución Española (1978) (Fuente de la, Á 2019). Estas competencias, en forma de tributos cedidos, han aumentado la autonomía financiera de las comunidades. La transmisión de cierta capacidad normativa les ha aportado una mayor independencia en la toma de decisiones respecto de la Administración Central. Todo ello unido al sistema de transferencias de nivelación ha tratado de mermar las posibles desigualdades entre las CCAA.

Como aspectos más reseñables concluidos del estudio se encuentra la desigual descentralización de los ingresos y los gastos (como también ocurre en los demás países analizados en el apartado 2, véanse los gráficos 2.2 y 2.3). Como se expuso en el segundo capítulo, la transferencia de ingresos tributarios del Estado hacia las CCAA se ha mantenido en un crecimiento lento. Esto dio lugar a una diferencia porcentual de 17,5 puntos en 2016. Así, ese mismo año, el gasto público de las comunidades (32,11%) supuso aproximadamente el doble que los ingresos públicos (14,61%). Por ende, las comunidades autónomas siguen dependiendo de las transferencias del Estado para poder sufragar el gasto público que asumen.

En este punto, cabe resaltar un problema puntual que están sufriendo las CCAA de régimen común en el actual año 2019. La cuestión radica en la no aprobación de unos Presupuestos Generales del Estado por el gobierno en funciones presidido por Pedro Sánchez. Este hecho está dificultando y retrasando las transferencias de fondos de la Administración Central hacia las comunidades y, a su vez, contribuyendo a una situación de déficit en los territorios (a excepción del País Vasco y Navarra).

Por otra parte, como se apuntó en el apartado 4, la desinformación acerca del cálculo del cupo y la aportación en las haciendas forales plantean ciertas incertidumbres en torno a la infravaloración de dichas transferencias.

Con relación al traspaso de tributos a las CCAA, se ha visto una tendencia a incrementar el porcentaje de cesión en los impuestos como el IVA o IRPF. Sin embargo, desde el año 2009 éste no se ha vuelto a aumentar (el IVA e IRPF se han mantenido cedidos en un 50%).

De los datos obtenidos en el trabajo sobre el ejercicio de la competencia en IRPF de las comunidades, se ha observado como la comunidad de Madrid, a pesar de ser la que menos grava las rentas bajas y las altas del conjunto de territorios y ofrecer un grupo importante de deducciones, es la comunidad autónoma que más ha recaudado en 2016. Cataluña, por su parte, obtiene una recaudación similar en dicho año, si bien, ejerce una mayor presión fiscal sobre sus ciudadanos (ver gráfico 5.1).

En el año 2017, el Consejo de Ministros creó una Comisión de expertos para la revisión del actual modelo de financiación autonómica. Su objetivo era simular un nuevo sistema basado en los principios de: solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de que todos los ciudadanos tuvieran acceso a los servicios públicos en función de su coste efectivo (AEDAF, 2017). El informe dejó abiertas una serie de cuestiones de gran importancia relativas al grado de nivelación del sistema, el volumen de recursos que deben aportar al nuevo modelo cada una de las haciendas partícipes, las ponderaciones de las variables correctoras por factores geográficos y costes fijos en la fórmula de población ajustada y, el tratamiento de los

recursos REF en Canarias. Todos estos puntos son remitidos a negociaciones políticas futuras (Fuente de la, Á. 2017).

Una de las principales propuestas citadas en su informe fue la necesidad de armonizar las bases impositivas y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, limitando además la capacidad normativa de las comunidades a las escalas o tipos de gravamen, así como las deducciones y bonificaciones. Respecto del IRPF, se recomendó eliminar la capacidad normativa sobre los mínimos personales y familiares, como también racionalizar la multiplicidad de deducciones ofrecidas que resultan, además, de difícil utilización a los ciudadanos.

En cuanto al IVA, la Comisión propone dividir el IVA en dos tramos, Estado y CCAA, junto con la cesión de la capacidad normativa de manera colegiada al conjunto de comunidades (incluidas las forales), ejercida mediante un órgano multilateral y respetando los mismos tipos en todo el territorio nacional (AEDAF, 2017) Otra opción que plantea es la de mantener la capacidad normativa en el Gobierno Central pero dotar a las comunidades de una capacidad de propuesta a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Con respecto a las conclusiones de la Comisión de Expertos en 2017, entendemos que la supresión de la capacidad normativa en los mínimos personal y familiar del IRPF supondría una base homogénea en todas las comunidades y para todos los ciudadanos ya que sería el Estado quién lo fijaría. Además, como la capacidad normativa sobre el mínimo se extiende a incrementarlo o disminuirlo un 10% y las CCAA, como se ha evidenciado en el trabajo, no han ejercido de manera significativa su capacidad normativa, pensamos que su posible eliminación no supondrá cambios relevantes en el panorama recaudatorio de las comunidades.

En cuanto a la propuesta de la Comisión sobre el IVA, entendemos que puede resultar complicada la constitución del órgano colegiado. Debido a los mandatos europeos, que establecen la obligatoria uniformidad del tributo, el nuevo sistema debería integrar a todos los territorios, incluidos País Vasco y Navarra. Por ende, este nuevo panorama haría peligrar el Concierto y el Convenio económico. Si bien, creemos que podría implicar una mayor capacidad normativa sobre un tributo que actualmente pertenece a la Administración Central, alcanzando, las comunidades autónomas, una mayor autonomía financiera.

## 7. ANEXO TABLAS

### 7.1. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IVA DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016)

IVA	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
CATALUÑA	6.317.559,48	5.983.651,21	5.504.418,03	5.010.089,33	4.923.766,10	4.814.920,51	4.749.169,10	3.248.178,88	3.236.488,17	3.763.298,48	3.688.320,44
GALICIA	1.916.877,47	1.861.957,46	1.757.983,74	1.640.434,60	1.627.045,11	1.579.676,69	1.560.868,92	1.039.500,81	1.035.034,47	1.219.388,21	1.231.977,51
ANDALUCÍA	5.322.902,61	5.165.662,26	4.889.218,71	4.635.133,07	4.387.028,35	4.324.552,46	4.328.451,50	2.927.380,58	2.912.282,34	3.373.385,00	3.311.070,21
P. ASTURIAS	781.545,81	758.354,96	712.511,97	668.525,32	681.394,31	658.417,13	643.707,68	434.156,84	440.733,14	521.179,53	524.508,33
CANTABRIA	462.020,14	450.240,15	426.898,37	405.877,40	373.067,32	369.216,34	365.110,10	249.137,24	252.162,81	297.642,90	290.369,77
LA RIOJA	239.398,68	232.690,90	216.752,49	204.737,58	199.369,80	191.895,75	187.287,59	127.821,23	129.536,48	149.551,54	146.281,22
R. MURCIA	931.291,08	894.032,19	828.611,15	786.038,94	739.911,24	736.339,80	743.356,45	502.485,74	493.843,94	562.963,40	543.166,44
COM. VALENCIANA	3.573.150,32	3.426.219,89	3.217.141,50	3.042.295,87	2.879.821,36	2.833.730,19	2.825.332,46	1.938.789,27	1.923.997,13	2.200.546,68	2.147.658,02
ARAGÓN	1.028.728,21	989.491,80	918.151,01	844.049,50	851.416,58	833.521,83	825.476,73	555.400,35	549.774,00	643.501,51	642.484,48
C.-LA MANCHA	1.336.564,94	1.293.979,88	1.222.441,04	1.178.184,02	1.115.513,60	1.083.986,48	1.062.277,50	703.978,67	686.857,10	784.333,01	743.276,17
CANARIAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EXTREMADURA	656.138,69	635.993,34	592.276,42	561.293,99	555.788,98	540.131,59	527.499,61	346.893,00	343.790,33	400.247,74	400.763,09
ILLES BALEARS	1.172.095,29	1.106.508,29	993.309,50	913.564,55	1.020.216,37	1.001.456,29	1.022.853,78	722.283,90	745.878,69	893.806,57	905.492,97
MADRID	5.853.138,95	5.579.043,46	5.144.588,26	4.515.889,90	4.353.761,82	4.190.223,04	4.214.413,30	2.992.713,66	3.072.539,31	3.589.460,23	3.418.872,98
C. Y LEÓN	1.831.304,92	1.774.613,68	1.662.668,92	1.559.270,96	1.523.632,34	1.492.969,38	1.487.382,69	994.595,03	984.350,80	1.147.974,37	1.134.038,04
<b>TOTAL</b>	<b>31422716,57</b>	<b>30152439,48</b>	<b>28086971,12</b>	<b>25965385,03</b>	<b>25231733,28</b>	<b>24651037,48</b>	<b>24543187,41</b>	<b>16783315,2</b>	<b>16807268,71</b>	<b>19547279,17</b>	<b>19128279,67</b>



## 7.2. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IRPF DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016)

IRPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CATALUÑA	5.054.778,83	5.443.085,69	5.620.704,84	7.869.111,17	7.661.070,98	7.748.068,47	7.325.868,74	7.391.095,44	7.573.916,91	8.162.399,11	8.652.317,06
GALICIA	1.102.210,15	1.195.911,11	1.296.138,56	1.888.093,18	1.838.996,27	1.861.861,94	1.755.994,34	1.807.649,57	1.845.807,05	1.901.335,02	1.951.510,59
ANDALUCÍA	2.906.779,61	3.117.110,56	3.231.942,00	4.555.928,21	4.374.272,18	4.396.610,02	4.124.239,58	4.172.728,27	4.271.430,65	4.582.404,53	4.679.931,05
P. ASTURIAS	562.994,78	611.738,85	658.425,04	936.058,51	913.159,20	925.709,30	866.174,37	876.005,79	892.028,43	881.337,77	897.610,21
CANTABRIA	303.017,19	329.159,55	350.956,90	497.663,85	483.566,88	485.930,07	447.237,30	453.322,31	443.411,43	451.272,19	472.442,95
LA RIOJA	173.007,15	183.485,57	198.355,41	259.242,25	250.963,84	254.352,75	236.590,69	240.511,00	247.169,89	261.943,62	276.584,54
R. MURCIA	545.462,34	562.663,67	591.015,44	830.130,25	797.759,77	802.890,81	737.171,63	763.789,60	783.227,07	832.953,72	862.397,35
COM. VALENCIANA	2.320.673,84	2.452.430,75	2.439.939,13	3.338.990,17	3.209.116,63	3.212.590,52	3.011.674,12	2.884.226,64	3.230.480,07	3.439.101,78	3.563.127,36
ARAGÓN	784.841,30	840.943,05	887.389,99	1.224.562,00	1.183.497,56	1.180.158,72	1.106.306,25	1.113.138,80	1.123.201,90	1.175.116,11	1.203.273,55
C.-LA MANCHA	724.884,48	794.060,36	853.841,14	1.222.688,33	1.194.222,13	1.171.500,37	1.078.171,79	1.091.413,40	1.052.436,82	1.069.481,49	1.145.361,61
CANARIAS	739.888,67	773.426,55	814.397,21	1.179.892,79	1.131.787,49	1.136.794,00	1.082.399,79	1.140.287,96	1.160.317,52	1.170.547,84	1.259.828,00
EXTREMADURA	305.499,07	333.929,22	368.509,30	537.351,24	525.051,48	520.049,07	479.233,59	496.889,76	505.023,53	535.870,47	547.703,93
ILLES BALEARS	548.194,17	586.618,41	610.637,57	855.241,37	815.654,64	826.704,75	802.326,51	828.572,85	877.559,00	949.141,04	1.056.475,77
MADRID	5.419.007,42	5.777.530,47	6.126.398,28	8.617.667,94	8.510.185,38	8.596.729,83	8.205.903,50	8.328.274,51	8.454.237,11	9.027.718,99	9.515.107,55
C. Y LEÓN	1.140.838,65	1.231.378,16	1.326.273,63	1.896.908,16	1.851.033,77	1.857.693,77	1.749.398,82	1.775.572,86	1.774.867,24	1.771.211,11	1.780.767,89
<b>TOTAL</b>	<b>22632077,65</b>	<b>24233471,97</b>	<b>25374924,44</b>	<b>35709529,42</b>	<b>34740338,2</b>	<b>34977644,39</b>	<b>33008691,02</b>	<b>33363478,76</b>	<b>34235114,63</b>	<b>36211834,78</b>	<b>37864439,4</b>

**7.3. RESULTADO DE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA IRPF DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2006-2016)**

IRPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>CATALUÑA</b>	5.076.239,27	5.467.820,67	5.648.280,84	7.916.814,89	7.709.106,69	7.769.076,35	7.345.533,68	7.402.405,38	7.579.572,41	8.213.883,63	8.361.142,96
<b>GALICIA</b>	1.112.023,36	1.206.646,67	1.308.496,63	1.900.863,10	1.853.436,79	1.877.938,98	1.771.495,34	1.822.412,56	1.872.515,54	1.925.580,56	1.937.906,60
<b>ANDALUCÍA</b>	2.914.757,62	3.132.617,38	3.249.964,03	4.575.026,42	4.394.718,58	4.402.599,39	4.113.274,97	4.160.155,38	4.257.427,00	4.552.493,47	4.559.459,95
<b>P. ASTURIAS</b>	565.117,36	614.325,91	661.368,22	941.417,14	918.761,81	928.364,38	869.409,88	876.677,67	892.876,68	912.909,25	892.098,22
<b>CANTABRIA</b>	304.144,45	330.513,76	352.500,98	499.293,19	485.400,12	486.472,95	448.293,49	454.044,16	464.092,27	475.903,63	473.106,29
<b>LA RIOJA</b>	175.053,07	185.595,33	206.720,28	267.292,87	259.095,46	262.106,77	243.810,45	247.385,69	253.957,71	266.094,89	274.129,50
<b>R. MURCIA</b>	549.755,47	567.111,96	595.685,91	838.980,95	802.858,80	806.986,94	740.244,73	765.045,06	784.550,26	835.451,53	830.369,57
<b>COM. VALENCIANA</b>	2.343.282,42	2.480.486,47	2.503.118,23	3.413.237,73	3.281.061,13	3.291.279,45	3.045.182,81	2.918.588,43	3.279.654,90	3.483.965,84	3.467.294,38
<b>ARAGÓN</b>	785.829,47	841.905,22	888.465,91	1.225.463,73	1.183.945,62	1.180.635,11	1.106.665,43	1.113.877,10	1.128.930,61	1.195.413,39	1.160.384,02
<b>C.-LA MANCHA</b>	726.380,54	795.399,83	864.275,77	1.233.320,08	1.205.954,34	1.184.212,77	1.083.900,16	1.099.754,51	1.108.269,38	1.124.845,15	1.153.441,94
<b>CANARIAS</b>	745.111,83	808.130,60	854.980,77	1.219.955,14	1.173.371,05	1.182.233,39	1.117.145,41	1.174.770,10	1.196.806,65	1.250.436,01	1.288.253,13
<b>EXTREMADURA</b>	313.844,29	338.711,87	373.180,40	541.906,92	530.052,37	524.262,91	479.418,71	499.588,53	508.316,00	524.666,30	513.992,46
<b>ILLES BALEARS</b>	552.289,76	591.385,00	615.771,50	864.069,78	825.118,32	837.005,92	812.984,26	834.391,14	883.513,03	966.363,41	1.033.826,31
<b>MADRID</b>	5.441.659,78	5.957.184,02	6.323.637,40	8.821.582,09	8.728.043,48	8.853.578,79	8.458.455,40	8.576.260,99	8.915.309,08	9.889.956,04	9.999.191,91
<b>C. Y LEÓN</b>	1.147.824,13	1.241.698,92	1.337.700,13	1.909.620,98	1.865.833,61	1.892.909,34	1.786.497,58	1.810.060,71	1.810.387,99	1.864.545,93	1.850.987,60

#### 7.4. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IRPF EN LAS HACIENDAS FORALES (2006-2016)

IRPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>PAIS VASCO</b>	3754206,00	4266305,00	4458238,00	3917693,00	4065868,00	4321226,00	4329194,00	4264991,00	4390206,00	4647679,00	4839844,00
<b>NAVARRA</b>	1009683,14	1083232,63	1156592,63	1110200,00	1039601,00	1096506,00	1118360,00	1054886,00	1079183,00	1151107,00	1183868,00

#### 7.5. RESULTADO RECAUDACIÓN REAL IVA EN LAS HACIENDAS FORALES (2006-2016)

IVA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>PAIS VASCO</b>	4673825,00	4837428,00	4265485,00	3528205,00	4515200,00	4097367,00	4038259,00	4278688,00	4896068,80	5061477,64	5212421,00
<b>NAVARRA</b>	1094501,69	1170206,69	907191,40	897400,00	1025247,00	1207982,00	1067659,00	919471,00	1096283,00	1213493,00	1215643,00

## 8. BIBLIOGRAFÍA

**Agencia Española de Asesores Fiscales (AEDAF) (2017):** “Conclusiones de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica”

**Consejo General de Economistas (CGE) (2016):** “Financiación Autonómica de Régimen Común: una reforma necesaria”

**Datosmacro (2018):** Expansión, datosmacro. URL: <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas/madrid?sector=Educaci%C3%B3n&sc=PR-G-F-32>

**Fernández Gómez, Natividad & Cantarero Prieto, David (2015):** “Hacienda Autonómica y Local”

**Fuente de la, Ángel (2009):** “¿Está bien calculado el cupo?” Instituto de Análisis Económico (CSIC)

**Fuente de la, Ángel (2019):** “Financiación Autonómica: una breve introducción” *Estudios sobre la economía española*.

**Fuente de la, Ángel (2016):** “El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos”.

**García Maroto, David (2017):** “¿Los vascos pagan más impuestos que el resto de los españoles?” *El independiente*. URL: <https://www.elindependiente.com/economia/2017/11/24/los-vascos-pagan-mas-impuestos-resto-los-espanoles/>

**Gobierno de Euskadi (s.f.)** URL: <https://www.euskadi.eus/recaudacion/web01-s2oga/es/>

**Gómez de la Torre, Mónica (2010):** “Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación” Madrid.

**Gómez de la Torre, Mónica (2018):** “Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica. ¿Qué nos queda?”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*.

**Jimenez Escobar, Julio et Al (2016):** “Capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y Corresponsabilidad”, *Revista de estudios regionales* (137-164).

**Manzano Mozo, José Agustín (2010):** “Un nuevo sistema de financiación autonómica”. *Estudios de economía aplicada* (7-26).

**Marcos Gómez, Fernando (2013):** “El origen de los regímenes tributarios forales” URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4690872.pdf>

**Martos García, Juan José (2010):** “Financiación Autonómica e IRPF. Corresponsabilidad fiscal vs competencia fiscal y desigualdad interregional”. *Crónica Tributaria* 136 (137-167).

**Ministerio de Hacienda (s.f.):** “Portal Institucional del Ministerio de Hacienda”. URL: <http://www.hacienda.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

**Pérez García, Francisco (2002):** “La financiación del Estado Autonómico: Una lectura de veinte años de descentralización”. *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado*. (41-66).

**RTVE (2012):** “La subida del IVA entra en vigor y se aplica ya a las facturas de consumos anteriores” URL: <http://www.rtve.es/noticias/20120901/este-sabado-suben-iva-se-aplica-facturas-consumos-anteriores/560861.shtml>

**Sánchez de la Cruz, Diego (2017):** “España, el país de la zona euro con mayor descentralización de gasto”, Libertad Digital. URL: <https://www.libremercado.com/2017-10-02/espana-el-pais-de-la-zona-euro-con-mayor-descentralizacion-de-gasto-1276606430/>

**Viñas, Jaume (2018):** “El IRPF cumple 40 años: así ha evolucionado el impuesto que cambió España”. *El País*. URL: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/04/06/midiero/1523009082\\_029212.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/04/06/midiero/1523009082_029212.html)